

A fogyatékossgal élő személyek jogai

Szerző: BÁRD Petra

Affiliáció: habilitált egyetemi docens, ELTE ÁJK

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András

Lezárás dátuma: 2019.05.20

Idézési javaslat: BÁRD Petra: „A fogyatékossgal élő személyek jogai” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/a-fogyatekossgal-elo-szemelyek-jogai> (2019). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A fogyatékossgal élő személyek védelme többretegű jelentéstartalommal bír. Egyrészt az erkölcs szintjén képvisel értéket a fogyatékosok segítése, másrészt tükröződhet szakpolitikákban, harmadrészt jogi relevanciája is van, hiszen az érintettek jogainak védelme és/vagy egyenlőségük biztosítása az államok alkotmányos vagy törvényi kötelezettsége. Attól függően, hogy milyen egyenlőségi elveket követünk, a fogyatékossgal élő személyek védelme jelentheti az esélyegyenlőség megteremtését az általános akadálymentesítés révén vagy éppen kvóták felállítását a munkaerőpiacon és az oktatás területén. Míg a hagyományos egészségügyi, orvosi modell a megelőzésre és a fogyatékos ember gyógyítására fekteti a hangsúlyt, az új, ún. társadalmi vagy társadalompolitikai modell az ellenséges környezetet, valamint a többségi társadalom tagjaiban kialakult előítéleteket, stigmákat vagy a szegregációt okolja és tartja a fogyatékossgal élő emberek jogai érvényesülése fő akadályának. A középpontban már nem a fogyatékossgal mint az érintett személy egyéni problémája áll, hanem a társadalom egészének felelősségén a hangsúly. A kérdés az, hogy a társadalom és a (jogi) környezet hogyan alkalmazkodik az emberek különféle igényeihez.

Tartalomjegyzék

1. **Bevezetés: történelmi előzmények, paradigmaváltás**
2. **Jogi szabályozás: szociális jogok, egyenlőség, piac**
3. **A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény**
4. **Európa Tanács**
5. **Az Európai Unió Alapszerződésai és Alapjogi Chartája**
6. **A Foglalkoztatási Keretirányelv**
 - 6.1. Ratione materiae
 - 6.2. Ratione personae
 - 6.3. A diszkrimináció definíciója
 - 6.4. Az esélyegyenlőség általános érvényesítése (mainstreaming)
 - 6.5. A fogyatékos személyek igényeihez való észszerű alkalmazkodás

- 6.6. Foglalkozási követelmények és egyéb kimentési okok
- 6.7. Pozitív és különleges intézkedések
- 6.8. Eljárási szabályok
- 6.9. Szankciók

7. Az Európai Bíróság „fogyatékoság” definíciója

8. A magyar szabályozás

9. Összegzés

10. JEGYZETEK

1. Bevezetés: történelmi előzmények, paradigmaváltás

[1] A fogyatékossgal élő személyek védelme többretegű jelentéstartalommal bír. Egyrészt az erkölcs szintjén képvisel értéket a fogyatékosok segítése; másrészt attól függően, hogy milyen egyenlőségi elveket követünk, tükröződhet a szakpolitikákban, kvóták felállításában a munkaerő piacon és az oktatás területén vagy éppen az esélyegyenlőség megteremtését célzó speciális felkészítő tanfolyamokban, tágabban pedig az általános akadálymentesítés révén. És jogi relevanciával is bír, hiszen a fogyatékossgal élő személyek jogainak védelme és/vagy egyenlőségük biztosítása (fejlett országok esetében legalábbis) az államok alkotmányos vagy törvényes kötelezettsége (jogrendszertől függően).^[1]

[2] A különböző társadalmakban különböző felfogásokon alapul a fogyatékossgal élők védelme. Ahol a jogi szabályozás hiányzik és jótékonykodással segítik az arra rászorulókat, ott nem teljesezhet ki a fogyatékossgal élők védelme, hiszen mindig az emberek jó szándékának függvénye, hogy kapnak-e segítséget. Ez persze nem jelenti azt, hogy egy ilyen alapokon nyugvó rendszer ne működjön. Ugyanakkor az indiai példát alapul véve, ahol mindmáig jótékony-ság-alapú gondoskodás folyik, láthatjuk, hogy a fogyatékossgal élő személy ellátásának a felelőssége elsősorban a közeli rokonokra hárul, és a fogyatékos és a családtagjai személyes tragédiájaként tekintenek a sérült gyermek születésére vagy egy későbbi életkorban bekövetkező fogyatékos-ság válsára. Európa és Észak-Amerika államai a XX. század háborúi után először az 1920-as években ismerték fel, hogy a háborús veteránok kezelése és kárpótlása nem egyéni probléma, hanem közügy. Különleges nyugdíjrendszert vezettek be, álláslehetőségeket biztosítottak a veteránoknak. Több államban, így Ausztriában, Franciaországban, Lengyelországban, Németországban és Olaszországban is, kvótarendszert vezettek be.^[2]

[3] Az egyéni felelősségtől a társadalmi felelősség irányába tolódó paradigmaváltáshoz nagyban hozzájárult a tény, hogy a veteránok a hazájukért való küzdelemben sérültek meg és váltak fogyatékos-sá, így morálisan megengedhetetlennek tűnt, hogy a köz érdekében teljesített szolgálat következményeit egyedül ők és családjuk viseljék. A rokonok, a szomszédok, a szűkebb közösségbeliek jótékonykodását ekkor felváltotta az állam jótékonykodása. Szándékosan használom ezt a szót az állam tekintetében is, hiszen jogokat ekkor még nem fektettek le, az egyenlőség megteremtését sem tekintették cél-nak, kizárólag a jogalkotó egyedi aktusa révén, az ő „jóérzésének” köszönhetően indult meg a veteránok rehabilitációja. Jellemző a szabályozás diszkrecionális voltára, hogy ezt a jogalkotó bármikor visszavonhatta, hiszen törvényes vagy alkotmányos kötelezettsége a fogyatékossgal élők tekintetében nem állt fenn. Továbbá a volt katonák felkarolása nem kizárólag egy fogyatékosjogi döntés volt, hanem üzenet a társadalom és a hadsereg felé, hogy a hazafiasság, a haza védelme érték, így az állam nem feledkezik meg azokról, akik testi épségük kockáztatásával szolgálták, és – ami még fontosabb – szolgálni fogják a hazát. Bár a jogalkotónak jogilag volt lehetősége a szabályozás visszavonására, ez természetesen politikai öngyilkosságot jelentett volna.

Idővel a fogyatékossgal élő személyek jogai egyre több és több területet és egyre nagyobb védeltséget öleltek fel.

[4] A fogyatékosjogok történetének második fejezetében, az 1960-as évektől még mindig a háborús veteránokon volt a hangsúly, de újabb csoportok, különösen a fogyatékos gyermekek is védelmet nyertek. A figyelem a gyógyításról áttevődött az oktatásra és a képzésre.

[5] Az igazi paradigmaváltás az 1990-es években történt meg,^[3] elsősorban a fogyatékosügyi szervezetek nyomására. Az 1990-es évek elejére egyre többen kritizálták a fogyatékossgal élők jogi helyzetének szociális és egészségügyi kérdésként való kezelését, arra hivatkozással, hogy az kirekesztő és elkülöníti a fogyatékos személyeket. Az európai szabályozás két mintaértékű dokumentumra támaszkodott. A jogalkotók egyrészt az ENSZ által 1993-ban elfogadott, „A fogyatékossgal élő emberek esélyegyenlőségének alapvető szabályai” (*The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*) című dokumentumot, valamint az 1990-ben elfogadott Amerikai Egyesült Államokbeli „Fogyatékossgal élő amerikaiakról szóló törvényt” (*Americans with Disabilities Act*) követték.

[6] Míg a hagyományos egészségügyi, orvosi modell tehát a megelőzésre és a fogyatékos ember gyógyítására fekteti a hangsúlyt, az új, úgynevezett társadalmi vagy társadalompolitikai modell az ellenséges környezetet, valamint a nem fogyatékosokban kialakult előítéleteket, a társadalmi stigmákat, a szegregációt okolja és tartja a fogyatékossgal élő emberek jogai érvényesülése fő akadályának.^[4] A középpontban tehát már nem a fogyatékossgal mint az érintett személy egyéni problémája áll, hanem a társadalom egészének felelősségén van a hangsúly. A kérdés immár az, hogy a társadalom és a környezet hogyan alkalmazkodik az emberek különféle igényeihez.

2. Jogi szabályozás: szociális jogok, egyenlőség, piac

[7] A jogi szabályozás követte a paradigmaváltást. Míg az orvosi, egészségügyi modell a ->**szociális jogok** kodifikációját alapozta meg, az új, társadalmi paradigma egyenlőségi kérdéseket vet fel (->**egyenlőség**). A szociális jogalkotás mindig az orvosi modellt erősíti, hiszen elfogadja, sőt hangsúlyozza az egyén fogyatékossgát, hiszen azt kívánja kompenzálni. Ezzel szemben az egyenlőségi modell arra készíti a sérült személyeket, hogy versenyezzenek a piacgazdaságban. Ez nem valósulhat meg az egyenlőség formális értelmezésével, éppen ezért olyan egyenlőségi elméleteket dolgoznak ki a jogalkotók, amelyek lehetővé teszik a kiindulópontok, azaz az esélyek egyenlőségét vagy az eredményegyenlőséget. A fogyatékossgal csakúgy, mint az emberi faj sokszínűsége, vegyes jellegű szabályozást kíván meg, ám a megfelelő ->**kodifikáció** kiválasztásához első lépésként a fogyatékossgal élő személyek igényeit és ehhez kapcsolódóan az állam alapvető céljait kell meghatározni.

[8] A szociális jogokat hagyományosan az emberi jogok második generációs jogaiként tartjuk számon a keletkezéstörténeti modell szerint.^[5] Korai alkotmányok – mint az Egyesült Államok alkotmánya – és korai emberi jogi dokumentumok – mint a francia Az Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozata – nem említenek szociális jogokat. A szociális jogok elsősorban a XIX. századi kapitalizmus árnyoldalait ellensúlyozandó nyertek elismerést az első világháború után (a mexikói, a német, a spanyol és a szovjet alkotmányban),^[6] ám alkotmányos rangra emelkedésük a jóléti állam második világháború utáni gondolatával párhuzamosan terjedt el.^[7]

[9] Ugyanakkor a szociális jogok alkotmányba való beillesztése számos problémát is felvet. A jogok érvényesülését az állam köteles garantálni, azaz a jogosultságokat kikényszeríthetővé kell tennie. Minden jog egyben kötelezettséget is jelent. Amennyiben ezen kötelezettség elmulasztása esetén nem állnak az egyén rendelkezésére jogvédelmi eszközök, hogy a jogosultságot kikényszerítse, a jogok deklarálása üres szó marad. A lefektetett jogok, így a szociális jogok is akkor hoznak valóban változást és akkor jelentenek védelmet, ha jogilag kikényszeríthetőek. Az első generációs polgári és politikai jogokkal szemben, amelyek a jogba való beavatkozástól való tartózkodást követelik meg az

államtól, a legtöbb szociális jog pozitív kötelezettséget ró az államra. A pozitív kötelezettségek teljesítése nagyban függ az állam gazdasági teherbíró képességétől, ezért ezek gyakran nehezen vagy egyáltalán nem kényszeríthetők ki. Természetesen nincs kizárva, hogy bírói úton érvényesíthető volna némely szociális jog, azonban nagyobb a valószínűsége annak, hogy a bíróság vonakodik a jogsérelmet megállapítani. Hiszen ezzel sok esetben olyan gazdaságpolitikai döntést hozna, amely összeegyeztethetetlen a hatalmi ágak megosztásának elvével. Például a bíróság nem emelheti az adókat, hogy a kormány végrehajthassa a jogszabályokat.^[8] A szociális jogok kikényszeríthetetlenisége végül a teljes alkotmány elértéktelenedéséhez vezethet. Ezért sokan azt javasolják, hogy az alkotmány kizárólag kétféle célnak tegyen eleget: egyrészt biztosítsa a szabadságjogokat, például a szólásszabadságot, a szerződések szabadságát, a tulajdonhoz való jogot stb.; másrészt pedig teremtsen meg a működő piacgazdaság alapfeltételeit.^[9] Ezt a nézetet többen vitatják: vagy azért, mert nem értenek egyet azzal, hogy a szociális jogok nagyrészt pozitív jogok vagy pedig azzal érvelnek, hogy az első generációs szabadságjogok végrehajtása is sokszor állami beavatkozást igényel. Megint mások, jóllehet elfogadják, hogy a szociális jogok nehezen kikényszeríthetők, ennek ellenére nem tartják valós veszélynek az alkotmány elértéktelenedését.^[10]

[10] A gazdaság és az egyenlőség megvalósulása közötti kapcsolat optimista felfogása szerint azok a piaci szereplők, akik hátrányosan megkülönböztetik az emberek bizonyos csoportját, gazdaságilag rosszul járnak. Veszíthetnek egyrészt azon, hogy nem szolgálnak ki bizonyos vásárlókat és ezzel elesnek a profitból, másrészt veszíthetnek azzal is, ha nem hajlandók foglalkoztatni az emberek egyes csoportjaihoz tartozókat, például a nőket vagy a nem fehér bőrszínűeket, és ezzel leszűkítik saját választási lehetőségüket. Ideális esetben a piac kilöki azokat a termelőket és munkáltatókat, akik hátrányosan diszkriminálnak. Kevésbé optimista gondolkodók azonban arra hívják fel a figyelmet, hogy a piac nem alkalmas a hátrányos megkülönböztetést alkalmazók kiszűrésére. Sunstein szerint^[11] a munkáltatók nem feltétlenül azért diszkriminálnak, mert szűk látókörűek, rasszisták vagy szexisták, hanem éppen piaci megfontolások által vezérelve juthatnak arra a következtetésre, hogy nem foglalkoztatnak vagy nem szolgálnak ki bizonyos személyeket. A piaci szereplők dönthetnek a diszkrimináció mellett attól való félelmükben is, hogy harmadik személyek, például más fogyasztók gazdaságilag megbüntetik őket nem-megkülönböztető gyakorlatuk miatt. A fogyasztókat soha nem löki ki a piac, legrosszabb esetben is csak valamivel magasabb árat kell fizetniük az általuk preferált, megkülönböztető politikát folytató cég árujaért vagy szolgáltatásaiért. Ezért a piac nem oldja meg az összes potenciális munkavállaló egyenlőségének kérdését.

[11] Továbbá az is előfordulhat, hogy bizonyos sztereotípiák miatt nem vesz fel a munkáltató fogyatékos munkavállalót. Ezen a ponton fontos kiemelni, hogy a sztereotípiák nem mindig negatívak. „A sztereotipizálás annyit jelent, hogy a csoportba tartozó bármely egyénnek hasonló jellemvonásokat tulajdonítunk attól függetlenül, hogy a valóságban mennyire különböznek a csoport tagjai egymástól.”^[12] A sztereotípiák nem is feltétlenül rosszindulatból erednek, hanem sokszor „világszemléletünk leegyszerűsítése és bizonyos mértékig mindannyian élünk vele.”^[13]

[12] A sztereotípiák ebben az értelemben segítenek az összetett világban való tájékozódásban és gazdasági szempontból olcsóbbá tehetik a választási eljárást abban az értelemben, hogy helyettesítik vagy egyszerűsíthetik az egyéniesített vizsgálati vagy felvételi rendszert. Ugyanakkor a sztereotípiákat nem szabad összetévesztenünk az előítéllettel, amely „ellenséges vagy negatív attitűd valamilyen csoporttal szemben – olyan attitűd, amely téves vagy nem teljes információkból származó általánosításokon alapul”.^[14] Az előítéletes ember is általánosít, ám az előítéletnek a sztereotípiával szemben mindig negatív töltete van.

[13] Azok, akik a szociális jogok alkotmányba való foglalását sürgetik, hangsúlyozzák, hogy a piac hajlamos az időseket, a fogyatékosokat és a betegeket diszkriminálni. Ezt a hatást ellensúlyozhatják a szociális jogok.^[15] Egyes szerzők a fogyatékosügyi szabályozást kifejezetten gazdasági megfontolások miatt sürgetik. A versenyképességet elősegítő szabályozás azonban a fentiek miatt nem a szociális, hanem sokkal inkább az egyenlőségi vagy az antidiszkriminációs szabályozás mozdítja elő. Az antidiszkriminációs szabályok lehetővé teszik, hogy a fiatal fogyatékosok bekerüljenek a

munkaerőpiacra, csökkentve ezzel a társadalomra nehezedő nyomást, amit a források újraelosztása jelent. A fogyatékos személy szempontjából szintén előnyös ez a megoldás, hiszen kevésbé függ a szociális támogatástól és ezen keresztül az állami kedvezményektől. Amennyiben a fogyatékossgal élő munkavállalók vonatkozásában is megvalósul az egyenlő munkáért egyenlő bér elve, a fogyatékos személyek fogyasztóként is megjelenének az európai piacon. Ennek azonban az is előfeltétele, hogy mindenki számára használható, amerikai terminológiával úgynevezett *universal design* termékek kerüljenek piacra. Bár gazdaságilag kétségtelenül előnyös volna az európai piac nyitása ebbe az irányba is, megfelelő közös szabályozás hiányában ez aligha történik meg.

[14] A fentieket összefoglalva: az egyenlőségi modell egy sor előnnyel kecsegtet mind a fogyatékossgal élők szempontjából, hiszen az államtól és másoktól függetlenednek és a kiszolgáltatottság érzése is csökken; mind pedig a társadalom egésze szempontjából, hiszen a teherviselés mértéke is csökken, valamint a piaczgazdaságra nézve is pozitív következményekkel jár. Ugyanakkor a fogyatékossgal élő személyek egyenlősége számos elméleti kérdés előzetes tisztázását követeli meg. A formális egyenlőség, miszerint az egyenlőket egyenlően, az egyenlőtleneket pedig „egyenlőtlenül” kell kezelni, nem segít annak meghatározásában, hogy ki egyenlő kivel és milyen vonatkozásban az.^[16] Hiszen egy adott tulajdonság egyes esetekben releváns, más esetekben irreleváns lehet. A társadalmi felfogás, az erkölcs és más jogon kívüli szempontok határozzák meg a relevanciát. A végzettség természetesen irreleváns például az élethez való jog vagy a szólásszabadság szempontjából, míg releváns lehet egyes felvételi eljárásokban. Ezek egyértelmű példák, de ha már a nők szavazati jogára gondolunk, vagy arra, hogy nem is olyan régen még nem üzhettek bizonyos foglalkozásokat vagy nem tanulhattak tovább, akkor láthatjuk, hogy a releváns és irreleváns különbségtétel meghatározása erkölcsi vagy vallási meggyőződésen alapuló normatív döntés. Ez különösen igaz a heterogén társadalmakban.

[15] Az ->**emberi méltóság** mindenkit egyenlően megillet.^[17] Az emberi méltóságtól eltekintve azonban nincs még egy olyan tulajdonság, amelyben egyformák az emberek. Minden ember egyedi és megismételhetetlen. Ennek megfelelően valamennyi jogszabály különbséget tesz emberek csoportjai között, legyen a különbségtétel alapja az állampolgárság, a végzettség, az életkor vagy a vagyoni jogi helyzet. Ideális esetben a jogszabályok csak akkor tesznek különbséget akár a fentiek szerint, akár egyéb alapon, ha ezek a különbségtételek relevánsak.

[16] A fogyatékossg – hasonlóan bármely más megkülönböztetési alaphoz – szintén lehet releváns vagy irreleváns egyaránt. Azokban az esetekben, ahol a fogyatékossg irreleváns, azt mondhatjuk, hogy az adott kérdés szempontjából a fogyatékossgal élők egyenlők a nem fogyatékosokkal, és ezért egyenlően is kell kezelni őket. Más esetekben a fogyatékossgot tekintetbe kell venni az esélyegyenlőség vagy az eredményegyenlőség eléréséhez. Az esélyegyenlőség megteremtése azt jelenti, hogy a kiindulópontokat egyenlővé tesszük: például egy felvételi vizsgán a diszlexiás jelentkező több időt kap az írásbeli tesztnél vagy speciális szoftvert bocsátanak a gyengénlátó rendelkezésére az olvasáshoz. Az eredményegyenlőség pedig tipikusan kvóták formájában ölt testet, például amikor egy adott cégnél meghatározott létszámú fogyatékossgal élő munkavállalót kell alkalmazni.

[17] Amikor az egyenlőség alanyát határozzuk meg, akkor tisztáznunk kell, hogy egyéni vagy csoport egyenlőségre gondolunk. Ennek előkérdése, hogy a fogyatékossgal élők vajon csoportot alkotnak-e vagy nem. Jelenleg valamennyi fogyatékossgot azonosan kezelik mind az alkotmányok, mind az egyéb jogszabályok. Bár alapvetően nem értünk egyet a homogén szabályozással,^[18] mégis állnak legitim érvek e megoldás mögött. A szenvedés, a megkülönböztetés, a fogyatékossgal kapcsolatos stigmák egyaránt sújtják a különböző fogyatékos csoportokat. A jogszabályok közös célja a fogyatékossgal élők társadalmi helyzetének erősítése, az alacsonyabb rendű állampolgári státusz megszüntetése.

[18] Jogi szempontból megkülönböztethetünk olyan antidiszkriminációs szabályokat, amelyek tekintetbe veszik a szándékot. A legtöbb európai megoldás (kivéve, ahol büntetőjogilag szankcionálják a diszkriminációt) azonban nem tulajdonít jelentőséget a szándéknak. Inkább sunsteini értelemben

alatt minden olyan döntést értünk, ami alapján egy hasonlóan képzett [...] fogyatékos személyt kevésbé kedvezően kezelünk, mint [egy] ép testűt, függetlenül attól, hogy a döntés hátterében rosszindulat, ízlés, szelektív empátia, közöny, gazdasági önérdek, vagy sztereotipizálás áll. Az antidiszkriminációs jogszabályok célja tehát egy olyan „kaszttellenes” elv érvényesítése, amely „megtiltja, hogy a társadalmi vagy jogi gyakorlat a látható, de erkölcsileg irreleváns különbségeket társadalmi hátránnyá alakítsa, hacsak erre nincs komoly társadalmi indok.”^[19]

[19] Akármilyen vonzónak tűnik is az egyenlőségi vagy antidiszkriminációs megközelítés, el kell fogadnunk, hogy ez csak meghatározott fogyatékossgal rendelkezők esetén működik, és csak bizonyos szintig. Amennyiben az egyenlőségi felfogások nem segítenek a fogyatékossgal élő emberi méltóságának kiteljesítésében, szociális jogszabályok egészíthetik ki az antidiszkriminációs modellt.

[20] Mint láthattuk a fentiekben, a fogyatékossgal élő személyek jogainak szabályozása jelentős változáson ment keresztül az elmúlt évtizedekben és ez a változás jelenleg is zajlik. A szociális modellt felváltotta az emberi jogi paradigma, valamint a vegyes rendszer. A jogszabályok természete is alkalmazkodott a felfogásbeli elmozduláshoz. Az orvosi modell jóléti és szociális jellegű jogalkotást követelt, ami nagyban függött a jogalkotó kényétől, míg az új paradigma a fogyatékossgal élő személyek alkotmányos emberi jogaiért küzd. Az Európai Unió szabályozása követi a nemzetközi trendet és – főleg az Amerikai Egyesült Államok „Fogyatékossgal élő amerikaiak” című törvényétől befolyásoltan, valamint ENSZ dokumentumok (elsősorban „A fogyatékossgal élő emberek esélyegyenlőségének alapvető szabályai”) alapján – egyre inkább emberi jogi kérdésként kezeli a fogyatékossgot. Az uniós szabályozás a jogosultság alapú és az egyenlőségi megoldások keveréke, amely utóbbi antidiszkriminációs klauzulákban materializálódik.

3. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény

[21] A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény^[20] (a továbbiakban: ENSZ Egyezmény) (->[Egyesült Nemzetek Szervezete](#)) olyan úttörő dokumentum, amely egyszerre rögzíti a fogyatékossgal élő személyek polgári és politikai, továbbá gazdasági, szociális és kulturális jogait. Az ENSZ Egyezmény deklarálja a méltóság, az egyéni autonómia, a függetlenség, a diszkrimináció tilalma, a társadalmi részvétel, az emberi sokszínűség, az esélyegyenlőség és a hozzáférhetőség elvét.

[22] 2019 közepéig a világ 187 állama írta alá, és 177 ország ratifikálta az ENSZ Egyezményt. Az ENSZ Egyezményt valamennyi uniós tagállam, majd 2010 decemberében maga az Európai Unió is ratifikálta. Ez volt az első alkalom, hogy az EU saját jogon részesévé váljon egy nemzetközi egyezménynek, és szintén az első alkalom, amikor egy kormányközi szervezet ENSZ emberi jogi egyezményhez csatlakozott.^[21] Az Európai Bíróság monista felfogást követ, azaz nincs szükség további lépésekre ahhoz, hogy az ENSZ Egyezmény joghatást váltson ki. Az egyezmény tehát az uniós rend részét képezi, és elsőbbséget élvez az intézmények jogi aktusaival szemben, és amennyire lehetséges, az egyéb uniós joganyagokat az ENSZ Egyezménnyel összhangban kell értelmezni. A Bíróság joggyakorlatán keresztül eddig az ENSZ Egyezmény fogyatékossgal definíciójához való hozzájárulása a legjelentősebb.

[23] Az ENSZ Egyezmény a szociális modellt és ennek megfelelően az egyenlőségi paradigmát követi. Ebből következően a fogyatékossgal élő emberekre nem a társadalmi juttatások és a szánalom tárgyaként, hanem a jogok aktív alanyaként tekint, és célul tűzi ki a különböző társadalmi korlátok lebontását. A ratifikáló államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy biztosítják valamennyi emberi jog és teljes körű megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül (ENSZ Egyezmény 4. cikk).^[22] Ennek

alapvető eszköze az ENSZ Egyezmény által tágan értelmezett úgynevezett észszerű alkalmazkodás, ami a dokumentum szerint azon

elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, s adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását (ENSZ Egyezmény 2. cikk).^[23]

[24] Az ENSZ Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyve az egyéni panasztételi lehetőséget is megteremti, amennyiben a kérelmező belső jogorvoslati lehetőségeket kimerítette. A Fakultatív Jegyzőkönyvet 119 ország írta alá és 91 ratifikálta.

[25] Az ENSZ Egyezmény független szakértőkből álló bizottsága rendszeresen jelentéseket kap az államoktól az ENSZ Egyezményben meghatározott kötelezettségek teljesítése érdekében tett intézkedésekről, valamint az azok végrehajtásával kapcsolatos fejleményeket illetően (ENSZ Egyezmény 34–39. cikk).^[24]

4. Európa Tanács

[26] Az ->Európa Tanács dokumentumai közül kiemelkedő relevanciájú a fogyatékossgal élő személyek jogaira nézve az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Egyezmény (EJEE).^[25] Noha az EJEE nem nevesíti a fogyatékossgot, a hátrányos megkülönböztetést tiltó szabályok a védett tulajdonságok nyílt végű felsorolását tartalmazzák, így a fogyatékossg is ide értendő. A 14. cikk az egyezményes jogok vonatkozásában tiltja a hátrányos megkülönböztetést, míg a Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyv a megkülönböztetés általános tilalmát mondja ki.^[26]

[27] A strasbourgi bíróság fogyatékossgal kapcsolatos esetjoga több vonatkozásban is érinti a fogyatékossgal élők mint különösen sérülékeny, speciális védelmet igénylő csoporthoz tartozó személyek emberi jogait. Mivel a 14. cikket csak valamely szubsztantív jog vonatkozásában lehet felhívni, a vonatkozó jogesetek jellemzően az EJEE kínzás vagy embertelen, megalázó bánásmód tilalmáról szóló 3. cikkét, a szabadsághoz és a biztonsághoz való jogról szóló 5. cikkét, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogról szóló 8. cikkét érintik.^[27]

[28] A szabad választásokkal összefüggésben utalunk egy magyar vonatkozású ügyre, a Kiss Alajos ítéletre,^[28] amelyben Magyarországot az akkor hatályos Alkotmány 70. cikk (5) bekezdésének a Polgári Törvénykönyv 14. §-ával összefüggésben történő alkalmazása miatt marasztalta el a strasbourgi bíróság (EJEB) az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének megsértéséért. A korábbi rendelkezés alapján a magyar bíróság gondnokság alá helyezhette a „csökkent belátási képességű” személyeket és részlegesen korlátozhatta azok cselekvőképességét. A magyar alkotmány 70. cikkének (5) bekezdése alapján pedig a bíróság ezen rendelkezése automatikusan a választójog elvesztésével járt.^[29] A kérelmező a fentiek alapján nem szavazhatott a 2006. évi országgyűlési választásokon. Az EJEB megállapította, hogy bár a választójogtól való megfosztás legitim célokat szolgált, a szavazati jognak általános megvonása az érintett képességeinek egyedi bírói mérlegelése nélkül ellentétes az EJEE-vel.^[30]

[29] Az Európai Szociális Karta 15. cikke a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, a rehabilitációhoz és a társadalomba történő újra beilleszkedéshez való jogát deklarálja.

5. Az Európai Unió Alapszerződésai és Alapjogi Chartája

[30] Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikke megállapítja:

Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában (->az Európai Unió alapértékei, ->az Európai Unió joga).^[31]

[31] Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 10. cikke szerint

„[p]olitikai és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió küzd mindenfajta nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés ellen.”^[32]

[32] A 19. cikk politikai felhatalmazást ad az Európai Uniónak, hogy „megfelelő intézkedéseket tegyen a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére”.^[33]

[33] Az Európai Unió alapjogi katalógusa, a már 2000-ben elfogadott, majd 2009 decemberében, a Lisszaboni Szerződéssel párhuzamosan hatályba lépett Alapjogi Charta (Charta) több helyen is említést tesz a fogyatékosággal élő emberek jogairól és a fogyatékosokkal szembeni diszkrimináció tilalmáról.^[34]

[34] Az Alapjogi Chartában két szöveg szerinti utalást találunk a fogyatékos személyek jogaira nézve. Az Alapjogi Charta 21. cikk (1) bekezdése szerint „[t]ilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés”,^[35] azaz az EU az egyenlőségi paradigmát követi e vonatkozásban.

[35] A tagállamok több mint fele rendelkezik azon tulajdonságok valamiféle felsorolásával, amely alapján tiltja a hátrányos megkülönböztetést.^[36]

[36] A másik tárgyhoz tartozó rendelkezés célja a fogyatékosággal élő személyek társadalmi integrációja. Az Alapjogi Charta 26. cikke egyértelműen ezt a nézetet követi:

Az Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékosággal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.^[37]

[37] Az Alapjogi Charta tartalmaz egyéb kapcsolódó rendelkezéseket is. A személyi sérthetlenséghez való jog 3. cikke fontos rendelkezéseket ölel fel, hiszen tiltja az eugenikai, különösen az egyedkiválasztást célzó gyakorlatot. A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságáról szóló 11. cikk szerinti információ megszerzéséhez való jog különösen fontos az érzékszervi fogyatékosággal élő emberek számára. Az *Accessibility*vel^[38] kapcsolatos politikák összhangban vannak a 11. cikk ilyen értelmezésével. Továbbá a jeltolmácshoz való jog elismerésével kiteljesednének a hallássérültek és siketek jogai, amelyet a magyar Alaptörvény H) cikkében szintén elismer.

[38] Komoly korlátozásokat tartalmaz ugyanakkor az Alapjogi Charta 51. cikke. Az 51. cikk (1) bekezdése szerint a Charta alkalmazási körén kívül esnek azok az esetek, amelyeknek nincs uniós eleme, azaz amikor a tagállamok nem uniós jogot hajtanak végre. Ezt a kritériumot a Bíróság esetjoga

kiterjesztette azokra az ügyekre is, amelyek az uniós jog alkalmazási körébe esnek.^[39] Az 51. cikk (1) bekezdése azt eredményezi, hogy önmagában, az uniós jog hatályán kívül eső ügyekben nem alkalmazhatóak az Alapjogi Charta egyes rendelkezései.

[39] A Charta 51. cikk (2) bekezdése szerint

a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.^[40]

[40] Ezért kétséges, hogy az EU a hatáskörök kiterjesztése nélkül hogyan lesz képes több védelmet biztosítani az emberi jogok területén, mint a Charta elfogadása előtt.

[41] Az 52. cikk (3) bekezdése interpretációs segítséget tartalmaz: amennyiben a Chartában megfogalmazott jogok megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét legalább azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek.^[41] Ez pedig kiterjed a strasbourgi gyakorlatra is, hiszen az egyes egyezményes jogokat a strasbourgi székhelyű európai emberi jogi bíróság esetjoga szerint kell értelmezni. Az új, az egyezményben nem szereplő jogok tekintetében azonban az Európai Unió nem támaszkodhat a strasbourgi fórum gyakorlatára, hanem önálló joggyakorlatot kell kialakítania.

6. A Foglalkoztatási Keretirányelv

[42] 2000. november 27-én az Európai Unió Tanácsa elfogadta *a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelvet* (a továbbiakban: Foglalkoztatási Keretirányelv vagy Keretirányelv),^[42] amely a megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteit határozza meg, tekintettel az egyenlő bánásmód elvének a tagállamokban történő megvalósítására. A Keretirányelv szerint tiltott megkülönböztetési alap a vallás vagy a meggyőződés, a fogyatékoság, az életkor és a szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés. A Keretirányelv alapvető célja nem az, hogy különböző előnyöket biztosítson többek között a fogyatékosággal élő személyek számára, hanem a közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést kívánja megszüntetni a foglalkoztatás és munkavégzés során. Azaz a munkáltatók továbbra is a legrátermettebb munkavállalót alkalmazhatják, csak éppen a munkavégzés szempontjából érdektelen tulajdonságokat nem vehetik figyelembe. A Foglalkoztatási Keretirányelv egy sor minimum követelményt támaszt, aminél a tagállamok – így Magyarország is – magasabb védelmet nyújthatnak mind vertikálisan, mind pedig horizontálisan, azaz a magyar jogalkotó elfogadhat olyan jogszabályokat, amelyek nagyobb védelmet jelentenek, és a diszkrimináció tilalma a foglalkoztatáson túl más területekre vagy a felsorolt megkülönböztetési alapokon túl másokra is kiterjedhet.^[43]

6.1. Ratione materiae

[43] A Keretirányelv főszabály szerint a köz- és a magánszféra vonatkozásában egyaránt alkalmazandó. A nem taxatív felsorolás szerint a Keretirányelv hatálya kiterjed a következőkre:^[44]

- a munkavállaláshoz, a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételeire,
- a szakképzés, a szakmai továbbképzés és az átképzés minden formájához való hozzájutásra,
- az alkalmazási és munkakörülményekre,
- a munkavállalók vagy a munkaadók szervezeteiben való tagságra vagy részvételre.

[44] Ez azt jelenti, hogy a Keretirányelv és annak testvérirányelve, azaz a faji és etnikai alapon való hátrányos megkülönböztetést tiltó *2000/43/EK irányelv*^[45] hatálya nem egyezik, hiszen az utóbbi a

munkavállaláson és szakképzésen túl kiterjed a szociális védelemre, a szociális előnyökre, az oktatásra, a közjavakhoz és -szolgáltatásokhoz való hozzáférésre, beleértve a lakhatáshoz való jogot is. A Keretirányelv hatályának szakképzésre való alkalmazhatósága azonban egy fontos kiterjesztés, különösen az EJOB tag értelmezésének tükrében.^[46]

[45] A faji diszkriminációt tiltó irányelvvel szemben a Foglalkoztatási Keretirányelv kifejezetten rögzíti, hogy nem terjed ki a szociális biztonsági és a szociális védelmi rendszerekre. Ezek a különbségek több szerzőt arra engedtek következtetni, hogy bizonyos hierarchia áll fenn a különböző tilalmazott megkülönböztetési alapok között, amelynek a csúcsán a faji és etnikai alapú megkülönböztetés áll,^[47] megfosztva ezzel a korábbi legvédelettebb csoportot, a nem szerinti diszkriminációt vezető helyétől.

[46] A brit kormány nyomására^[48] a kodifikátorok kifejezett kivételt rögzítettek a Keretirányelvben a fegyveres erők vonatkozásában. A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a fogyatékos és életkor alapján történő megkülönböztetésre nem kell alkalmazni a Keretirányelvet a fegyveres erők vonatkozásában. Ugyanez irányadó a katonaságon túl a rendőrségre, a büntetés-végrehajtási, valamint a vészhelyzet-elhárító szolgálatokra. Ugyanakkor a kivétel nem korlátozódik azokra, akiknek a fegyveres erők harcképességének fenntartása a feladata, hanem bárkire vonatkozik, akit a fegyveres erők foglalkoztatnak, legyen az orvos, szakács vagy bármilyen munkavállaló. Ebben a tekintetben a Keretirányelv túlságosan is sok személyt és aránytalanul sok feladatkört ölel fel, tehát a korlátozás a cél tekintetében indokolatlanul kiterjedt.

[47] Nem szabályozott, de a Keretirányelv hatálya alól nem is kifejezetten kizárt terület a védett és a félig védett munkahelyek kérdése. Ezért továbbra is a tagállamok hatáskörébe utalt a védett munkahelyek szabályozása, amely sorsa kiemelkedően fontos, hiszen – bár nincsenek pontos adatok^[49] – az Európai Unióban közel 400 000 ember dolgozik ilyen munkahelyen.^[50] Valószínű, hogy ahol a rehabilitáción a hangsúly, ott ezek a munkahelyek nem esnek az irányelv hatálya alá, míg ha a védett munkahelyen előállított terméket és a munkavállalók termelékenységét értékeli, akkor valószínűbb, hogy a vonatkozó esetek a Keretirányelv hatálya alá esnek. Azok a munkavállalók, akik munkaszerződéssel rendelkeznek – mint az angol, svéd, francia vagy spanyol védett munkahelyek dolgozói – megint csak nagyobb valószínűséggel tartoznak a Keretirányelv hatálya alá. Ezzel szemben azokban az országokban, ahol az orvosi modellt követik és a fogyatékos dolgozók piaci értékét kevésbé becsülik, a védett munkahelyeken való foglalkoztatás nem számít munkaviszonynak, éppen ezért az uniós védelem sem illeti meg a fogyatékos dolgozókat. A következményeket egyelőre csak megjósolni tudjuk, de az nagyon valószínű, hogy a különböző tagállamok különböző nézeteket képviselnek majd e kérdésben, amely egyébként már 1987-ben az Európai Bíróság elé került. Akkor, még a Keretirányelv hatálybalépése előtt az EJOB a körülmények tükrében úgy határozott, hogy az adott védett munkahelyen dolgozók nem fejtenek ki hatékony és valós gazdasági tevékenységet.^[51]

6.2. Ratione personae

[48] Tiltott megkülönböztetési alap a Keretirányelv szerint a vallás vagy meggyőződés, a fogyatékoság, az életkor és a szexuális irányultság. A felsorolás kimerítő, azaz a tagállamok dönthetnek úgy, hogy más tulajdonságokra is kiterjesztik a védelmet, de erre uniós kötelezettségük nincs.

[49] A Keretirányelv felsorolja ugyan a tiltott megkülönböztetési alapokat, ám nem határozza meg a használt kifejezéseket. A fogyatékoságok zárt listája vagy pontos körülírása – mint általában minden definíció – azzal az esetleges hátránnyal járhat, hogy bármilyen, később felismert fogyatékoság a jogszabály hatálybalépése után már nem lenne a listába illeszthető, és a bíróság belátásán, aktivizmusán és jogszabály értelmezésén múlna, hogy kiterjeszti-e a definíció körét. Aktuális probléma például a genetikai vizsgálatok kérdése. Ha valakiről kiderül, hogy hajlamos bizonyos betegségekre, netán valószínűsíthető valamilyen fogyatékoság kialakulása, ugyanolyan

hátrányoknak lesz kitéve, mint amit a fogyatékossgal már rendelkezők elszenvednek. Mivel a jogalkotó nem ismerheti fel előre a fogyatékossgal kapcsolódó hátrányos megkülönböztetés valamennyi formáját, a fogyatékossgal definíciójának hiánya nem feltétlenül hátrány. Annyiban viszont mindenképpen, hogy így a tagállamokra marad a meghatározás, és ennek következtében igen eltérő lesz majd a fogyatékosjogok Európai Unión belüli szabályozása és a védelem mértéke. A 7. részben ismertetett esetek tükrében a luxembourgi bíróság, noha kezdetben vonakodni látszott a definíció hiányát érdemben pótolni, mára több fontos támaszpontot meghatározott. Az uniós minimum definíció kialakításához az Európai Unió csatlakozása a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményhez is hozzájárult.

6.3. A diszkrimináció definíciója

[50] A Foglalkoztatási Keretirányelv meghatározza a „egyenlő bánásmód elvét” és a hátrányos megkülönböztetés fogalmát.^[52] Az egyenlő bánásmód azt jelenti, hogy a tilalmazott megkülönböztetési alapok szerint nem lehet senkit közvetlen vagy közvetett módon diszkriminálni, zaklatni vagy a fogyatékosokkal szembeni hátrányos megkülönböztetésre utasítást adni.

[51] A közvetlen hátrányos megkülönböztetés azt jelenti, hogy fogyatékossga miatt valaki egy másik személyhez képest „kedvezőtlenebb elbánásban részesül, részesült vagy fog részesülni egy hasonló helyzetben”.^[53] A szándék nem számít, azaz ha nem is rosszindulat vezérelte a diszkrimináló munkaadót, a cselekmény a Keretirányelv hatálya alá esik.

[52] Ahhoz, hogy meghatározzuk, hogy valaki hátrányosabb elbánásban részesült, mint valaki más, meg kell határoznunk, hogy ki az a „másik” személy, akivel a fogyatékos egyént összehasonlítjuk. A megfelelő komparátor keresése jelentősen megnehezítheti a közvetlen diszkrimináció fogalmának használatát. Arisztotelész formális egyenlőségi felfogása ugyanazt a kritikát váltotta ki, mint a Foglalkoztatási Keretirányelv közvetlen diszkrimináció fogalma. Az arisztotelészi axióma, miszerint „kezelj az egyenlőket egyenlően és az egyenlőtleneket különbözően”,^[54] csakúgy, mint a Foglalkoztatási Keretirányelv, nyitva hagyja a kérdést, hogy ki kivel és mely vonatkozásban egyenlő.

[53] A fogyatékosok helyzete kettős problémát vet fel: egyrészt nem egyértelmű, hogy milyen mértékben van értelme a fogyatékossgal élők és az egészségesek összehasonlításának. Faji vagy nemi diszkrimináció esetén a hátrányos csoporthoz tartozó egyént össze tudjuk hasonlítani az ellenkező nemű vagy más bőrszínű egyénnel, és viszonylag könnyen megmutathatjuk, hogy ezek a tulajdonságok irrelevánsak a munka elvégzése szempontjából. A fogyatékossgal alapú diszkrimináció esetén azonban a munkaadók könnyebben állíthatják, hogy a fogyatékos jelentkező nem tudja ellátni az állás alapvető feladatait, és ezért a fogyatékos munkavállalók csoportja nem összehasonlítható a nem fogyatékosok csoportjával. A probléma egyértelmű a terhességgel kapcsolatban is. Az Európai Bíróság esetjoga szerint mivel ebben az esetben releváns biológiai különbségek miatt nem lehet a nőket a férfikkal összehasonlítani, nagyon nehéz megítélni, hogy történt-e nemi alapon diszkrimináció. Annak érdekében, hogy az összehasonlítás csapdáját – miszerint a nők és férfiak nem összehasonlíthatóak terhesség tekintetében – elkerüljék, az Európai Bíróság úgy határozott, hogy nem szükséges komparátort találni a terhességi alapon való hátrányos megkülönböztetés esetén.^[55] A Foglalkoztatási Keretirányelv más megoldást talált. Úgy kompenzál a megfelelő összehasonlítási alap megtalálásának nehézségeiért, hogy lefedi a múltban, a jelenben vagy a jövőben történő diszkriminációt, azaz a valószínűsíthető, de még a hipotetikus megkülönböztetést is.

[54] Másrészt a különböző fogyatékossgal élők helyzetét is összehasonlíthatjuk. Persze, meglehetősen kétséges, hogy a különböző típusú fogyatékossgákat észszerű-e összehasonlítani, noha elképzelhető különbségtétel a fogyatékossgák tekintetében is, például azok között, akik jelenleg fogyatékosok, azok voltak vagy vélhetően azok lesznek, vagy akiket akár tévesen fogyatékosként kezelnek. Más lehet a helyzete a születésüktől fogyatékos személyeknek és azoknak, akik születésük után váltak bármilyen okból fogyatékoská.

[55] Amikor a Keretirányelv a semleges „másik” szót alkalmazza, megengedi, hogy a fogyatékossgal élő személyeket mind a nem fogyatékosokhoz, mind pedig a más jellegű fogyatékossgal élőkhez hasonlítsuk. A Keretirányelv szerint közvetett hátrányos megkülönböztetés akkor valósul meg,

ha egy látszólag semleges előírás, feltétel vagy gyakorlat egy bizonyos [...] fogyatékossgú [...] személyt más személyekkel szemben hátrányos helyzetbe hoz.^[56]

[56] A középpontban nem annak vizsgálata áll, hogy az intézkedés diszkriminatív volt-e, hanem az előírás, feltétel vagy gyakorlat hatása kerül előtérbe. Nehézség ugyanakkor, hogy a közvetett hátrányos megkülönböztetés esetén a felperesnek be kell bizonyítania, hogy a látszólag semleges rendelkezés az emberek egy egész csoportját hátrányosan érinti. Statisztikailag kell bizonyítani, hogy az adott rendelkezés vagy intézkedés az egyének egy csoportja ellen diszkriminál.

[57] A Keretirányelv a zaklatást a hátrányos megkülönböztetés egy olyan formájának tekinti, amikor nemkívánatos magatartásra kerül sor a személy fogyatékossga miatt

olyan céllal vagy olyan hatást kiváltva, amely sérti valamely személy méltóságát és megfélemlítő, ellenséges, lekicsinylő, megalázó vagy sértő környezetet teremt.^[57]

[58] Amikor a fogyatékossga miatti zaklatás problémáját vizsgáljuk, kiemelkedő jelentősége van, hogy a diszkrimináció a zaklató szándékától függetlenül megvalósul. Mivel a fogyatékosok hátrányos megkülönböztetése általában a sztereotípiák, előítéletek, a fogyatékosoktól való indokolatlan félelem vagy tudatlanság következménye, a felperes szempontjából előnyös, hogy elég annyit bizonyítani: a személy méltósága sérült és sértő környezetet alakítottak ki. A sokszor nem is létező zaklatási szándék bizonyítása tehát nem szükséges.

[59] A jogérvényesítés miatti megtorlást elkerülendő, a Keretirányelv szerint a fogyatékossgal élőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetésre adott utasítást szintén hátrányos megkülönböztetésnek kell tekinteni.

6.4. Az esélyegyenlőség általános érvényesítése (mainstreaming)

[60] A Keretirányelv hatálya szűk, hiszen csak a foglalkoztatásra és a munkavállalásra, valamint az azzal szorosan összefüggő szakképzésre terjed ki. A korlátozott hatályt ellensúlyozza az esélyegyenlőség általános érvényesítésének elve, amely biztosítja, hogy a fogyatékossgal élő személyek részesülhessenek az EU-politikák biztosította előnyökből. Az egyenlőség elvét minden szakpolitikai döntés meghozatala során figyelembe kell venni. A Bizottság a szociális- és gazdaságpolitikák kialakításakor különösen ügyel a fogyatékosjogi kérdésekre. Egy sor európai uniós jogszabály foglalkozik az esélyegyenlőség általános érvényesítésével.

6.5. A fogyatékos személyek igényeihez való észszerű alkalmazkodás

[61] A fogyatékossgal élő személyek igényeihez való észszerű alkalmazkodásról, röviden az akadálymentesítésről szóló rendelkezés az egyenlő bánásmód elvének egyik legfontosabb garanciája. A fogyatékos személyek igényeihez való észszerű alkalmazkodásról szóló rendelkezés egyértelműen jelzi az EU paradigmaváltását: az orvosi modellt a társadalmi felfogás váltja fel. Az új paradigma szerint nem a fogyatékossgal élő személy – vagy legalábbis nem kizárólag ő – áll a középpontban mint a gyógyítandó és megváltoztatandó beteg, hanem az ellenséges környezet is változtatásra vár, hogy megfeleljen a fogyatékossgal élő személy speciális szükségleteinek.

[62] A rendelkezés szerint az akadálymentesítés azt jelenti, hogy

a munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés”.^[58]

[63] Az észszerű alkalmazkodás tipikus eszköze például az épületek akadálymentesítése, korlátok építése, liftek beszerelése, ajtók, bejáratok kiszélesítése, felvételi és értékelési szempontok módosítása, munkaidő és munkafeladatok átszervezése, jeltolmács vagy felolvasó igénybevétele, speciális szoftver beszerzése stb. A Foglalkoztatási Keretirányelv egyben rögzíti az észszerű alkalmazkodás korlátait, miszerint „az ilyen intézkedés [nem róhat] aránytalanul nagy terhet [...] a munkaadóra”.^[59] Azt, hogy mi aránytalanul nagy terhet, csak eseti alapon lehet eldönteni. Ugyanakkor némi segítséggel szolgálhat az a preambulumbekkezdés, amely alapján a kérdés megválaszolásakor „figyelembe kell venni a felmerülő pénzügyi és egyéb költségeket, a szervezet vagy vállalkozás nagyságát és pénzügyi erőforrásait, valamint a köztámogatások vagy bármely más támogatás lehetőségét.”^[60] Ugyanakkor a munkavállalóra rótt terhet „nem lehet aránytalanul nagyknak tekinteni, amennyiben az adott tagállam fogyatékkügyi politikájának intézkedései ezt kielégítően ellensúlyozzák”.^[61]

[64] A Keretirányelv szerint nem kell felvenni, előléptetni, tovább foglalkoztatni vagy képezni azt a személyt, aki

nem alkalmas, nem képes vagy nem vehető igénybe az adott állás alapvető feladatainak ellátására vagy a megfelelő képzés elvégzésére, a fogyatékos személyek érdekében hozott megfelelő intézkedések megtételére vonatkozó kötelezettség sérelme nélkül.^[62]

[65] Ugyanakkor továbbra sem világos, hogy az észszerű alkalmazkodás elmulasztása megvalósítja-e a Keretirányelv szerinti hátrányos megkülönböztetést.

[66] Mivel a fogyatékos személyek igényeihez való igazodás a fogyatékos-alapú diszkrimináció elleni küzdelem fő eszköze a foglalkoztatásban, többen ajánlották, hogy a rendelkezés kerüljön be a hátrányos megkülönböztetésről szóló rendelkezésbe. Végül ezt a megoldást elvetette az uniós jogalkotó annak érdekében, hogy ne tömjék tele részletszabályokkal a már így is viszonylag hosszú szakaszt.^[63] Azonban azért, hogy a két rendelkezés közötti kapcsolat szövegszerűen is megjelenjen, az akadálymentesítésről szóló rész visszautal a diszkrimináció tilalmára: „Az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékos személyekkel kapcsolatban történő végrehajtása céljából észszerű intézkedéseket kell bevezetni.”^[64]

6.6. Foglalkozási követelmények és egyéb kimentési okok

[67] A fogyatékos személyek igényeihez való alkalmazkodás nem mindig, de sokszor anyagi kérdés is. A munkaadók ezért – és mert tartanak attól, hogy a fogyatékos-sággal élő dolgozó nem termel majd elegendő profitot – hajlamosak kikerülni az akadálymentesítési kötelezettséget. A Keretirányelvre hivatkozva legalább négy módon menthetik ki magukat a munkáltatók az alkalmazkodási kötelezettségük alól.

[68] A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a fogyatékos-ság alapján való megkülönböztetés nem jelent hátrányos megkülönböztetést,

ha az érintett foglalkozási tevékenység jellege vagy végrehajtásának feltételrendszere, az ilyen jellemző valódi és meghatározó foglalkozási

követelményt kíván meg, feltéve, hogy a cél jogszerű és a követelmény arányos.^[65]

[69] Másodsorban amennyiben a nemzeti jog által meghatározott intézkedések egy demokratikus társadalomban a közbiztonság és a közrend fenntartásához, a bűncselekmények megakadályozásához, az egészség védelméhez, mások jogainak és szabadságának a védelméhez szükségesek, szintén engedélyezett a főszabály alóli kivétel. Harmadszor: a munkaadók érvelhetnek úgy, hogy a jogaik, különösen pedig tulajdonjogaik sérülnének, amennyiben a fogyatékossgal élő munkavállaló speciális igényeihez kellene alakítani a munkavégzés környezetét. Negyedszer: a hátrányos megkülönböztetés közvetett formájához kapcsolódóan a Foglalkoztatási Keretirányelv további kivételeket enged. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény rendelkezéseit visszhangozva a Keretirányelv megengedi a diszkriminációt, amennyiben a hátrányos „előírás, feltétel vagy gyakorlat törvényes cél által objektíve igazolható és a cél elérésére irányuló eszközök megfelelők és szükségesek”.^[66]

6.7. Pozitív és különleges intézkedések

[70] A Keretirányelv lehetővé teszi a pozitív intézkedések megtételét. Mint a Keretirányelv legtöbb rendelkezése, ez sem kötelező a tagállamokra nézve. A hátrányok kompenzálását célzó intézkedések például kvótákban ölthetnek formát. Az Európai Bíróság a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos esetjoga, különösen a foglalkoztatásban alkalmazott női kvótákkal kapcsolatos határozatok adhatnak némi iránymutatást. Annak érdekében, hogy a korábbi nemi alapú hátrányos megkülönböztetést kompenzálják a tagállamok, a közösségi jog megengedi az alulreprezentált nemet, legtöbbször a nőket kedvezményező szabályok elfogadását. Ugyanakkor az Európai Bíróság nem tartja elfogadhatónak a szigorú kvótarendszert, amely automatikus felvételt biztosít az alulreprezentált csoportnak. Az automatikus előny esetétől eltekintve a kvótákat megengedettnek tartja az Európai Bíróság, amennyiben az objektív értékelés tekintetbe veszi a nem az alulreprezentált nemhez tartozó személyek speciális igényeit is, amelyek adott esetben előnyt biztosíthatnak a többségi jelentkezőnek vagy munkavállalónak.^[67]

[71] A több tagállamban is alkalmazott kvóták elleni általános érv szerint a nem kvalifikált pályázók kerülnek be a felsőoktatási intézményekbe vagy ők kapnak meg állásokat a rátermettek helyett. Ez az érv könnyen megcáfolható, hiszen egy bizonyos szintet minden pályázónak el kell érnie; a pozitív intézkedés bevezetése esetén is csak azok a jelentkezők nyernek felvételt, akik eleget tesznek a pályázató által kiírt követelményeknek.

[72] A Keretirányelv a holland kormány kezdeményezésére^[68] kimondja: az egyenlő bánásmód elve nem sértheti a tagállamok jogát, hogy munkaegészségügyi és -védelmi rendelkezéseket vezessenek be, vagy olyan intézkedéseket tegyenek, amelyek a fogyatékos személyek munkahelyi környezetbe való beilleszkedését segítik. Ezt a bekezdést értelmezhetjük a fogyatékos munkavállalók jogainak kiterjesztéseként. Egyes szakértők azt is kiolvasták a rendelkezésből, hogy a jogalkotó felszólította az Európai Bíróságot, hogy különböztesse meg a nemi alapú kvóták kérdésében hozott ítéleteit a fogyatékos kvótáktól, és az utóbbi esetekben megengedőbb tesztet alkalmazzon amikor azt vizsgálja, a megerősítő intézkedés összhangban van-e az *acquis communautaire* egészével.^[69]

6.8. Eljárási szabályok

[73] A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a Keretirányelv által előírt kötelezettségek betartására szolgáló eljárások mindenki számára hozzáférhetőek legyenek. Ennek a követelménynek akkor is érvényesülnie kell, ha az a jogviszony, amelyben a feltételezett hátrányos megkülönböztetés történt, már nem áll fenn. A rendelkezés a tagállamokra bízta, hogy jogi vagy közigazgatási eljárásban garantálják a fogyatékos személyek jogvédelmét.

[74] A tagállamok kötelezettsége annak biztosítása, hogy azok a szövetségek, szervezetek vagy

egyéb jogi személyek, amelyeknek törvényes érdeke, hogy a Keretirányelv rendelkezéseit betartsák, részt vehessenek a Keretirányelv kötelezettségeinek betartatására létrehozott, „bármilyen jogi és/vagy közigazgatási eljárásban, akár a panaszos helyett, akár a panaszos mellett fellépve, annak jóváhagyásával”.^[70] A felperesek körének kiterjesztését rögzítő rendelkezés célja egyértelműen a fogyatékossgal élő személyek jogainak fokozottabb védelme. A Keretirányelv ugyanakkor messzebb is mehetett volna. Ahhoz ugyanis, hogy egy szövetség, szervezet vagy egyéb jogi személy részt vehessen az eljárásban, konkrét jogsérelmet kell bizonyítania, azaz nem perelhet *in abstracto*.

[75] A Keretirányelv szerint a tagállamok kötelessége – a büntetőjogi eljárások kivételével –, hogy ha a felperes bíróság vagy más illetékes hatóság előtt olyan tényekre hivatkozik, amelyek alapján feltételezhető, hogy hátrányos megkülönböztetés érte, akkor az alperes kötelessége legyen annak bizonyítása, hogy az egyenlőség elvét nem sértette meg. A tagállamok továbbá nem kötelesek, de bevezethetnek olyan bizonyítási szabályokat, amelyek kedvezőbbek a felperes számára. A rendelkezés megfogalmazása nem említi a zaklatást, ezért úgy tűnik, továbbra is a fogyatékos személyen van a teher, hogy a zaklatás tényét és a diszkrimináció megtörténtét bebizonyítsa. Míg a bizonyítási teher megfordul a közvetett vagy közvetlen hátrányos megkülönböztetés esetén, a fogyatékossg fennállását továbbra is a felperesnek kell bizonyítania. Noha az Európai Bíróság immár kialakított bizonyos fogódzókat a definíciót illetően, alapvetően még mindig jogrendszerből, azaz az adott tagállam szabályozásától függ, hogy a fogyatékossg bizonyítása ennyire nehéz, de azt mindenképpen igazolni kell, hogy a felperes rendelkezik valamilyen fogyatékossgal.

[76] Mivel megválaszolatlanul marad a kérdés, hogy az akadálymentesítés elmulasztása megvalósítja-e a hátrányos megkülönböztetést, az észszerű alkalmazkodás elmaradása miatt indított eljárásokban nem világos, hogy kit terhel a bizonyítás. Egyes szakértők a bizonyítási teher részleges megfordulását javasolták ilyen esetekben.

Ez azt jelenti, hogy az észszerű alkalmazkodást igénylő személy bizonyítsa, hogy lehet egyáltalán akadálymentesíteni az adott helyzetben. Amennyiben sikerül beazonosítani az alkalmazkodás megfelelő eszközeit, az akadálymentesítést végrehajtani vonakodó munkáltatón a bizonyítási teher, hogy megmutassa, aránytalanul nagy terhet jelentene számára a fogyatékos személy igényeihez való alkalmazkodás.^[71]

6.9. Szankciók

[77] A Keretirányelv szerint nem az EU intézmények, hanem a tagállamok határozzák meg a Keretirányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciókat. A szankcióval szembeni európai követelmény csupán annyi, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű legyen. Az államnak nem kell feltétlenül biztosítania az áldozat kompenzációját, de a Keretirányelv kifejezetten megengedi, hogy a szankció az áldozat részére fizetendő kártérítés legyen. Minden jogszabály hatékonysága alapvetően a kikényszerítés lehetőségeitől és a megfelelő szankcióktól függ. Ez különösen igaz a fogyatékossgai alapon való diszkriminációs esetekre, hiszen a munkavállalók hajlamosak megkerülni a hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezéseket, például úgy, hogy „kivásárolják” magukat, azaz inkább vállalják a magasabb adót vagy akár bírságot is kifizetnek, csak ne kelljen fogyatékos munkavállalót alkalmazni. Mivel a Keretirányelv szerint a tagállamok határozzák meg a szankciókat, amelyek biztosítani hivatottak a Keretirányelv alapján elfogadott belső nemzeti jogszabály betartását, ezért magának a Foglalkoztatási Keretirányelvnek az érvényesülése is alapvetően az egyes tagállamokon múlik (->[az Európai Unió jogának kikényszerítése](#)).

7. Az Európai Bíróság „fogyatékossg” definíciója

[78] Az első, a Keretirányelv értelmezésére irányuló eset (->[az Európai Unió jogának értelmezése és értelmezési keretei](#)) a Chacón Navas ügy,^[72] amelyben egy spanyol nemzeti bíróság a Keretirányelv által nem definiált fogyatékoság fogalmának meghatározását kérte a luxembourgi székhelyű Európai Bíróságtól előzetes döntéshozatali eljárásban. Konkrétabban először azt kérdezte, hogy vajon a Keretirányelv hatálya kiterjed-e az olyan munkavállaló védelmére, akinek állapota a nemzeti jog szerint nem fogyatékoság, hanem betegség. Az első kérdésre adott nemleges válasz esetén – kérdezi a spanyol bíróság – vajon tekinthető-e a betegség olyan jellemzőnek, amellyel kiegészítendőek a Keretirányelvben meghatározott védett tulajdonságok.

[79] Az Európai Bíróság szerint az egységes uniós jogalkalmazás és egyenlőség elvéből következően a fogyatékoságot önállóan és egységesen kell értelmezni. A Bíróság szerint a Keretirányelv szerinti fogyatékoság fogalma „olyan korlátozottságként értendő, amely különösen valamilyen testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapul, és az érintettet akadályozza a szakmai életben való részvételben”.^[73] Ez a rendkívül tág definíció felölelhetné ugyan a hosszantartó betegséget is, ám az Európai Bíróság érvelése szerint a jogalkotó szándékosan a „fogyatékoság”, nem pedig a „betegség” fogalmát használta. E textuális értelmezés szerint a betegséget nem érthetjük bele a fogyatékoság definíciójába. Az Európai Bíróság hangsúlyozta továbbá, hogy a korlátozottságnak hosszú időtartamúnak kell lennie ahhoz, hogy a fogyatékoság fogalma alá tartozzon.

[80] A fogyatékoság Európai Bíróság szerinti fenti definícióját és a tartósság kritériumát is teljesítené egy olyan hosszantartó állapot, mint Sonia Chacón Navas betegsége. Az ő helyzete kizárólag a textuális értelmezés alapján esik a fogyatékoság definícióján kívülre. Amennyiben őt a spanyol egészségügyi intézmény fogyatékosnak nyilvánította volna a spanyol nemzeti szabályok alapján, az Európai Bíróság ezt nem kérdőjelezte volna meg. Az Európai Bíróság fogalom meghatározása tehát voltaképpen nem segített az ügyben, kizárólag a tagállami hatóság elbírálásán múlt, hogy egy személy fogyatékosnak tekinthető-e vagy sem.

[81] Miután az Európai Bíróság az első kérdést nemlegesen válaszolta meg, azaz tisztázta, hogy a betegség nem tartozik a fogyatékoság definíciója alá, a második kérdést vizsgálta, és arra jutott, hogy a betegség önmagában nem tekinthető olyan oknak, amellyel kiegészíthető lenne a Keretirányelv hatálya. A kiterjesztő értelmezésnek elsősorban az az akadálya, hogy a Keretirányelv meghozatalára felhatalmazó rendelkezés, a Római Szerződés 13. cikke nem említi a betegséget mint olyan megkülönböztetési alapot, amely vonatkozásában a tagállamok európai uniós jogszabályt fogadhatnának el.

[82] Időközben azonban az Európai Közösség a 2009. november 26-i *2010/48/EK tanácsi határozattal* jóváhagyta az ENSZ Egyezményt, amely az esetjog szükségszerű változásához vezetett.

[83] A Ring és Skouboe Werge ügyet^[74] már ennek az ítéletnek a fényében vizsgálta az Európai Bíróság. Mindenekelőtt emlékeztetett a nemzetközi jog uniós joggal szembeni elsőbbségére, és arra, hogy a másodlagos jogforrásokat az előbbiekkal összhangban kell értelmezni. Az Európai Bíróság leszögezte, hogy az ENSZ Egyezmény az uniós jogrend szerves részét képezi, ezért a Keretirányelvet azzal összhangban kell értelmezni. A Keretirányelv nem, az ENSZ Egyezmény azonban rögzíti a fogyatékoság definícióját: a fogyatékos személy „hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását”,^[75] és az ENSZ Egyezményből az is kitűnik, hogy a károsodásnak „hosszan tartónak” kell lennie. Ezért a Bíróság felülírva a Chacón Navas ítéletet, a fentiek alapján határozta meg az uniós jogi értelemben veendő „fogyatékoságot”.^[76]

[84] Az Európai Bíróság kimondta: az, hogy az érintett személy csak korlátozottan képes a munkavégzésre, nem akadálya annak, hogy állapota a „fogyatékoság” fogalma alá tartozzon. A „fogyatékoság” a szakmai tevékenység végzésének zavarára is vonatkozik, nem csak az tevékenység végzésének lehetetlenségére. Az Európai Bíróság rögzítette továbbá, hogy a munkaidő csökkentése adott esetben akadálymentesítésnek számíthat, ám a nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy ez nem jelent-e aránytalan terhet a konkrét ügyben a munkáltató számára. Végül az Európai

Bíróság kimondta: az a körülmény, hogy a munkáltató nem akadálymentesített, azzal a következménnyel járhat, hogy a fogyatékos munkavállaló távolléteit nem a munkavállalónak, hanem a munkáltató mulasztásának tudják be.

[85] A Karsten Kaltoft ügyet^[77] egy dán bíróság terjesztette a luxembourgi fórum elé. Ítéletében az Európai Bíróság kimondta, hogy noha a túlsúlyt mint diszkriminációs alapot nem nevesítik uniós dokumentumok, az lehet fogyatékoságként védett tulajdonság. Ennek feltétele, hogy az egyén túlsúlyából kifolyólag korlátozva legyen a teljes, hatékony és más munkavállalókkal egyenlő szakmai szerepvállalás tekintetében, és ez a korlátozottság hosszan tartó legyen. Alapvetően a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az alapügyben e feltételek teljesülnek-e. Önmagában a túlsúly alapú diszkrimináció tehát nem tartozik az uniós jog hatálya alá, és ezért a Charta sem irányadó a kérdésben.

[86] A Z-ügyben^[78] az a kérdés merült fel, hogy a béranya által megszült gyermek utáni fizetett szülési szabadság és fizetett örökbefogadási szabadság megtagadása – mivel a felperes nem is szülte és nem is fogadta örökbe béranya által kihordott gyermekét – ellentétes-e a fogyatékos személyekre vonatkozó Keretirányelv szerinti diszkrimináció tilalommal. Az Európai Bíróság ítéletében kimondta, hogy noha a saját gyermek kihordásának képtelensége komoly szenvedést jelenthet egy nőnek, az nem esik a fogyatékoság uniós definíciója alá, mivel nem minősül olyan károsodásnak, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő szerepvállalását a szakmai életben. Az, hogy egy anyának nem lehet hagyományos módon gyermeke, főszabály szerint nem akadályozza sem a munkához jutást, sem a munkában való részvételt vagy az előmenetelt. Ezért Z. betegsége nem minősül az uniós jog szerinti „fogyatékoságnak”, következésképpen a Keretirányelv nem alkalmazandó.

[87] A Glatzel-ügy^[79] tényállása szerint Wolfgang Glatzel egyoldali tompalátásban szenvedett, ami a szem jelentős mértékű funkcionális látásvesztésével járt együtt. Ezért Glatzel úr jobb szemének látásélessége nem felelt meg a nehézgépjárművek vezetéséhez szükséges vezetői engedély kiállítására vonatkozó német jogszabályok által lefektetett követelményeknek. A bajor bíróság előtt felmerült, hogy nem indokolt az érintett kategóriákba tartozó gépjárművek vezetését olyan személyeknek megtiltani, akik az egyik szemükre csak 0,1-nél gyengébb látásélességgel rendelkeznek, mivel egyrészt mindkét szemükkel látó személyekről van szó, másrészt mindkét szemük látótere megfelel a 2006/126/EK irányelv követelményeinek, harmadrészt pedig azért, mert a hiányos térlátású személyek hamar megtanulják teljes mértékben kompenzálni a fogyatékoságot. A nemzeti bíróság ezért felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az Európai Bíróság elé terjesztette a kérdést: vajon összeegyeztethető-e a Chartával a 2006/126/EK irányelv abban a tekintetben, hogy e rendelkezés – kivétel biztosításának lehetősége nélkül – bizonyos nehézgépjárművekre vonatkozó vezetői engedélyt kérelmezőkkel szemben akkor is legalább 0,1-es látásélességet követel meg a gyengébb szemre, ha e személyek két szemüket együttesen használják, és mindkét szemükön normális látótérrel rendelkeznek.

[88] Az Európai Bíróság szerint nem szükséges végérvényesen eldönteni azt, hogy az alapügyben Glatzel úr fogyatékosnak minősül-e, hiszen még ha az is volna, az eltérő bánásmód – amennyiben azért nem állítanak ki bizonyos járműkategóriákra vonatkozó vezetői engedélyt, mert a kérelmezőnek nem megfelelő a látásélessége –, a közúti közlekedésbiztonságra tekintettel objektíven igazolható, feltéve hogy az eltérő bánásmód célja jogszerű és a követelmény a kitűzött célokhoz képest arányos.

[89] A Coleman-ügyben^[80] az Európai Bíróság a Keretirányelv céljával összhangban, kiterjesztette a védelmet a fogyatékos személyeken túl azokra a nem fogyatékos személyekre is, akik fogyatékos személlyel állnak kapcsolatban, így Sharon Colemanra, aki fogyatékos gyermekének állapota miatt szükséges gondozását nagyrészt maga látta el, és emiatt munkahelye különböző módokon diszkriminálta. Amikor Sharon Coleman különleges és egyedi gondozást igénylő gyermeke születése után visszatért a cégéhez, nem helyezték vissza korábbi pozíciójába; más kollégáival ellentétben neki nem engedélyezték a rugalmas munkavégzést és a szabadsága kivételét; rá és gyermekére sértő

megjegyzéseket tettek; amikor a gyermeke állapota miatt elkésett, elbocsájtással fenyegették. Panaszát figyelmen kívül hagyták, és közvetetten rábírták annak visszavonására. Majd amikor létszámleépítés miatt Coleman asszony cége több munkavállalótól is megvált, a titkárnőként dolgozó Sharon Colman, más munkavállalókhoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban részesítették. Ítéletében az Európai Bíróság kimondta, hogy a Keretirányelv céljával és szellemével összhangban a fogyatékos fogalmát széleskörűen kell értelmezni, és ennek megfelelően kiterjesztette annak hatályát a fogyatékossgal élő emberrel kapcsolatba hozható személlyel szembeni hátrányos megkülönböztetésre.

8. A magyar szabályozás

[90] A magyar szabályozás alappillérei a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény, az EJE, az Alaptörvény, *az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXV. törvény* (Ebkv.), *a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény* (Fot.), és az *Országos Fogyatékossgügyi Programról (2015–2025) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat*.^[81]

[91] A 3. pontban részletesebben említett ENSZ Egyezménynek és az ahhoz kapcsolódó, az egyéni panasztételi lehetőséget megteremtő Fakultatív Jegyzőkönyvnek Magyarország is részese. A nemzetközi jogi dokumentumokat Magyarország 2007. március 30-án írta alá, az Országgyűlés pedig 2007. június 25-én ratifikálta – mégpedig 337 igen szavazat mellett, egyetlen ellenszavazat vagy tartózkodás nélkül. Az ENSZ Egyezményt és a Fakultatív Jegyzőkönyvet a *2007. évi CXII. törvény* hirdette ki Magyarországon.

[92] A jogállamiság irányába tett egyik első és legfontosabb lépés Magyarország Európa tanácsi taggá válása volt. Magyarország 1990. november 6-án, a Varsói Szerződés államai közül elsőként csatlakozott az Európa Tanácshoz és írta alá az EJE-t. Az EJE és nyolc jegyzőkönyvének ratifikálására 1992. november 5-én, majd a magyar jogrendbe történő transzformálásra 1993. április 7-én került sor.^[82] Magyarország egy kivételével az EJE valamennyi jegyzőkönyvét ratifikálta: a megkülönböztetés általános tilalmát rögzítő 12. jegyzőkönyvet 2000. november 4-én írták alá, de még nem ratifikálták.^[83]

[93] *Magyarország Alaptörvénye*^[84] a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát az alábbiak szerint határozza meg: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”,^[85] kimondja: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait”, és „a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé”.^[86] Vagyis a korábbi alkotmányos hagyományokkal összhangban^[87] az Alaptörvény is a dualista megközelítést fogadja el: a nemzetközi szerződéseket törvény vagy rendelet formájában kell transzformálni ahhoz, hogy azok a magyar jogrendszer részévé, és egyben közvetlenül végrehajthatóvá váljanak.^[88] Mivel az alapvető jogok és kötelezettségek kizárólag az Országgyűlés által elfogadott törvény útján szabályozhatók, a nemzetközi emberi jogi szerződéseket is törvényben kell kihirdetni.

[94] Mindezek alapján úgy is tűnhet, mintha a Parlament által elfogadott törvénnyel kihirdetett ENSZ Egyezmény bármely más törvénnyel azonos rangú volna, kollízió esetén pedig a *lex posterior* elve érvényesülne. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint azonban a nemzetközi szerződéseket transzformáló jogszabályok elsőbbséget élveznek más jogszabályokkal szemben és ütközésük esetén utóbbiakat meg kell semmisíteni.^[89] Az AB kapcsán megemlítendő, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása^[90] hatályon kívül helyezte a testületnek az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozatait.^[91] Elviekben tehát az AB a jövőben szabadon módosíthatja álláspontját a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényeknek az Országgyűlés által elfogadott egyéb törvényekkel szemben élvezett elsőbbségét illetően. Erre azonban nagyon kicsi az esély, hiszen mind az Alaptörvény, mind pedig az Alkotmánybíróságról^[92] szóló törvény a belső jognak a nemzetközi szerződésekkel való összhangja vizsgálatát írja elő, és nem fordítva. Az Alaptörvény szerint az AB vizsgálja a jogszabályok

nemzetközi szerződésbe ütközését^[93] és „megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést”.^[94] Összefoglalva tehát a belső jogot kell vizsgálni és megítélni a nemzetközi szerződésre vetítve, nem pedig azt, hogy a nemzetközi szerződés tartalma megfelel-e a magyar jognak.^[95]

[95] Az ENSZ Egyezmény mint nemzetközi szerződés elsőbbsége mellett érvelve felhívható az Európai Bíróság szupremáciára vonatkozó érvelése. Az Európai Bíróság joggyakorlata alapján az Európai Unió joga a tagállami jogok felett áll és az uniós jog még a nemzeti alkotmányok rendelkezéseit is megelőzi.^[96] Ezzel együtt hatásköreinek gyakorlása során az Európai Uniónak is tiszteletben kell tartania a nemzetközi jogot. Az uniós jogot a nemzetközi jog vonatkozó szabályainak tükrében kell értelmezni, illetve annak korlátait is a nemzetközi jog jelöli ki.^[97] Másként fogalmazva: a nemzetközi jog az uniós jog felett áll. Vagyis úgy tűnik, a nemzetközi jog a nemzeti alkotmányokat is megelőzi.^[98] Az emberi jogok vonatkozásában az Európai Unió Alapjogi Chartájának 51. cikke szerint tartalmaz ugyan egy fontos korlátozást: a Charta rendelkezéseinek címzettjei az Európai Unió intézményei, valamint a tagállamok, de csak annyiban, amennyiben azok az Európai Unió jogát hajtják végre. Azonban a Foglalkoztatási Keretirányelv végrehajtásán keresztül az ENSZ Egyezmény a magyarországi ratifikációtól függetlenül is kötéserővel bír. Ez azt jelenti, hogy az ENSZ Egyezményben foglalt kötelezettségek megsértése mindenképpen nemzetközi felelősséget eredményez.^[99]

[96] Az Alaptörvény több rendelkezése is közvetlenül foglalkozik a fogyatékossgal élők jogaival.^[100] A fogyatékossg szerepel a jogegyenlőségről szóló XV. cikk (2) bekezdésének védett tulajdonságai között, valamint az (5) bekezdés kimondja, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a fogyatékkal élőket. A XIX. cikk (1) bekezdése szerint minden fogyatékos magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. A magyar alkotmány továbbá a H) cikk (3) bekezdésében rögzíti a jelnyelv védelmét mint a magyar kultúra részét.

[97] Az Ebktv. előírja az egyenlő bánásmód kötelezettségét. Az Ebktv. értelmében Magyarország a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek felszámolását célzó intézkedésekkel is segíti. Az Ebktv. az uniós jognak, így a többi között a Foglalkoztatási Keretirányelvnek való megfelelést is szolgálja. Az Ebktv. hatálya ugyanakkor kiterjed a foglalkoztatáson túl, a szociális biztonság és egészségügy, a lakhatás, az oktatás és képzés, az áruk forgalma és a szolgáltatások igényvétele területére egyaránt.

[98] Az Ebktv. a védett tulajdonságok felsorolásakor nyílt felsorolást tartalmaz, a fogyatékossgot azonban kifejezetten megemlíti.^[101] A nemzetközi dokumentumokkal összhangban az Ebktv. is az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének tekinti a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetést, a zaklatást, a jogellenes elkülönítést, a megtorlást és az ezekre adott utasítást.^[102]

[99] A Fot. megteremti az összhangot a magyar szabályozás és a nemzetközi jogi kötelezettségek (ENSZ, Európa tanácsi, uniós dokumentumok) között. A törvény célja a fogyatékos emberek hátrányainak enyhítése, esélyegyenlőségük megalapozása, továbbá a társadalom szemléletmódjának alakítása. Konkrétabban a fogyatékossggal élő személyek jogainak lefektetése, a jogérvényesítési eszközeinek meghatározása, a komplex rehabilitáció szabályozása, az önálló életvitel és a társadalmi életben való aktív részvétel biztosítása.^[103]

[100] A Fot. felsorolja a fogyatékossggal élő személyeket megillető jogokat, az esélyegyenlősítés célterületeit mint az egészségügy, az oktatás és képzés, a foglalkoztatás, a lakóhely, közösségbe befogadás és önálló életvitel, valamint a kultúra és sport. A Fot. szól a rehabilitációhoz való jogról, és a fogyatékossgai támogatásról. A Fot. rögzíti továbbá az Országos Fogyatékosügyi Programra vonatkozó szabályokat.

[101] A többéves országos fogyatékosügyi programok az állami szakpolitika alapelveit és céljait rögzítik. A 15/2015. (IV. 7.) OGY határozatban lefektetett 2015–2025-ös program struktúráját követve említhetjük a prevenció elvét, az önrendelkezés elvét, a teljes és hatékony társadalmi részvételt, a termékekhez, az épített környezethez való hozzáférést biztosító egyetemes tervezést vagy a „semmit

rólunk nélkülünk” elvét, amely biztosítja, hogy az érintettek saját jogon vagy képviselőik útján véleményt nyilváníthassanak az adott állami, kormányzati lépésekről. Szintén az alapelvek közé tartozik a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az indokolt előnyben részesítés; a diszkrimináció tilalma a személyeket érintő döntések előkészítése, jogszabályok, szakpolitikák elfogadása és végrehajtása során; a szubszidiaritás elvének érvényesítése, azaz hogy a fogyatékos személyeket érintő ellátásokat és szolgáltatásokat úgy kell megszervezni, hogy azok az érintett személyekhez lehető legközelebb, a rájuk háruló legkevesebb adminisztratív teher mellett nyújtsanak hatékony támogatást. Végül a fogyatékos személyeket érintő állami döntések során minden esetben az észszerű alkalmazkodás elve mentén kell eljárni. A Program főbb beavatkozási területei és céljai a fogyatékos emberek társadalmi befogadását támogató adatgyűjtések és kutatások; az egészségügy; a korai fejlesztés, oktatás, képzés; a foglalkoztatás; a szociális szolgáltatások és ellátások területe; a komplex rehabilitáció; az önrendelkezés, az önálló életvitel; a fogyatékos személyek és családjaik; a közlekedés; a sport, a kultúra, és a turizmus; a többszörösen veszélyeztetett csoportok; valamint a hozzáférhetőség.

[102] A magyar jog számos egyéb ponton érinti a fogyatékossgal élő személyek jogait. Ilyen például a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* (Ptk.) szabályozása a cselekvőképességről és a gondnokság alá helyezéséről. A Ptk. 2:19. § (1) bekezdése szerint cselekvőképességében részlegesen korlátozott az a nagykorú személy, akit a bíróság ilyen hatállyal gondnokság alá helyezett. A (2) bekezdés értelmében pedig a bíróság azt a nagykorú személyt helyezi cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alá, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – mentális zavara következtében – tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, és emiatt meghatározott ügycsoportban gondnokság alá helyezése indokolt. Döntésében a bíróságnak meg kell jelölnie azokat az ügycsoportokat, amelyekben a cselekvőképességet korlátozza. A Ptk. 2:21. §-a szerint a bíróság a cselekvőképtelenné is nyilváníthat. A (2) bekezdés értelmében a bíróság azt helyezi cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – mentális zavara következtében – tartósan teljeskörűen hiányzik, és emiatt gondnokság alá helyezése indokolt. A cselekvőképességet kizáró gondnokság az önrendelkezési jogot, a munka és foglalkoztatás szabad megválasztásának a jogát, a tulajdonhoz, a magánélethez való jogot és a választójogot is korlátozza.^[104]

[103] Más jogágban, így a büntetőjogban is találkozhatunk a fogyatékossgal élők nevesítésével. A *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* (Btk.) az emberölés és a testi sértés minősített eseteként kezeli, ha azt bűncselekmény elhárítására fogyatékossgánál fogva korlátozottan képes személy sérelmére követik el. A Btk. 216. §-ában található egyetlen *sui generis* gyűlölet-bűncselekmény tényállás szintén nevesíti a fogyatékossgot: aki más fogyatékossga miatt olyan, kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az adott csoport tagjában riadalmat keltsen; vagy más fogyatékossga miatt bántalmaz, illetve erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, közösség tagja elleni erőszak miatt büntetendő. Számos tényállás minősítő körülménye a maradandó fogyatékossga okozása.

9. Összegzés

[104] A magyarországi fogyatékosjogi szabályozás alappillérei az ENSZ Egyezmény, az Európa Tanács dokumentumai, így különösen az EJE és az Európai Szociális Karta, az Alapjogi Charta, az uniós Keretirányelv, az Alaptörvény, a Ebktv. és a Fot. A nemzetközi jogszabályok sorsa nagyban függ a részes, valamint a tagállamok hozzáállásától, szerepfelfogásától. Olyan fontos kérdések ugyanis, mint a védett munkahelyek definíciója vagy az, hogy bírói úton vagy közigazgatási eljárás során kényszeríthető-e ki a fogyatékosok védelme, mind a tagállamokra marad. Akárcsak a bizonyítási teher részleges megfordulása zaklatás esetén, a statisztikai adat bizonyítékként való alkalmazásának lehetősége, valamint a szankciók jellegének meghatározása is.

[105] A tág állami mérlegelési lehetőségek a fogyatékosjogok szabályozásában több tényezőre

vezethetők vissza. Egyrészt az emberi jogok szabályozása hagyományosan az államok feladata. Az Európai Unió Bírósága annak ellenére, hogy folyamatosan szélesítette a felülvizsgálati hatáskörét, mindig óvatosan követte az európai emberi jogi bíróság esetjogát és figyelemmel volt a tagállamok által ratifikált európai emberi jogi egyezményben biztosított jogokra. Az Európai Unió Bíróságának esetjoga ugyan egyértelmű a kérdésben, mégis az EU-jog nemzeti alkotmányokkal szembeni elsődlegessége a mai napig érzékeny pontja a nemzeti alkotmány- és legfelső bíróságoknak, amelyek nem egy döntésben figyelmeztettek már arra, hogy nem készek ezen elv feltétlen elfogadására.^[105] Másrészt a nemzetközi dokumentumokat, de még az uniós Keretirányelvet is egyhangúsággal fogadták el. Mivel a fent említett alapvető kérdésekben nem sikerült konszenzust kialakítani, ezért csak azokat az elveket fektetik le a nemzetközi dokumentumok, amelyben az államok közös nevezőre jutottak. A sok bizonytalan tartalmú kifejezés és az ebből eredő széles tagállami diszkréció következtében a részes, valamint a tagállamok különböző módon alakították ki a szabályozásukat.^[106] A tisztázatlan fogalmak és a részletszabályok hiányának következménye, hogy a politikai felelősség eltolódik. Amiért a jogalkotónak – az EU esetében így a döntéshozatalban részt vevő uniós intézményeknek, végső soron pedig a tagállamoknak – kellene felelősséget vállalnia, azért a bírói hatalom hibáztatható vagy éppen dicsőíthető majd. Hiszen a konkrét jogeset valós al- és felperese nem elégszik meg szándéknyilatkozatokkal, a fogyatékosjogok kontúrjait érzékeltető szabályozással, hanem egyértelmű választ vár a nemzeti és az azt felülíró nemzetközi uniós jog értelmezését illetően, amelyet végső soron a bíróság – az esetek túlnyomó többségében a nemzeti bíróság, kétség esetén előzetes döntéshozatal eljárás keretében az Európai Bíróság, emberi jogi jogsértés gyanúja esetében pedig az Európai Emberi Jogi Bíróság – ad meg.

10. JEGYZETEK

[1] Az európai kontinens államainak megoldásait áttekintve láthatjuk, hogy milyen sokszínű a jogalkotás. Finnország és Spanyolország szociális törvényekben szabályozza a sérült személyek jogait. A cél ezekben az országokban a prevenció, a diagnózis minél korábbi felállítása és a rehabilitáció. Az Egyesült Királyság, Írország, Spanyolország és Svédország civiljoga pontosan meghatározza a fogyatékos és a hátrányos megkülönböztetés fogalmát. Finnország, Franciaország, Luxemburg és Spanyolország büntetőjogilag szankcionálja a fogyatékosokkal szembeni diszkriminációt. E törvények hátránya, hogy bizonyítani kell a diszkriminációs szándékot is, amit igen nehéz, így a büntetőjogi rendelkezéseket ritkán alkalmazzák a gyakorlatban. Finnország, Ausztria és Németország alkotmányának egyenlőségi klauzulája a fogyatékosokat is tiltott megkülönböztetési alapként jegyzi, az utóbbi két ország alaptörvénye pedig kifejezetten engedi a megerősítő intézkedések megtételét, ami a fogyatékkal élők esetében legtöbbször a munkajogban alkalmazandó kvótákban ölt testet. A finn és a portugál alkotmány a jelnyelv használatához való jogot is rögzíti.

[2] Lisa WADDINGTON: „Reassessing the Employment of People with Disabilities in Europe: From Quotas to Anti-Discrimination Laws” *Comparative Labor Law Journal* 1996/62, 63.

[3] Az európai fogyatékosügyi szabályozás történetéről lásd Lisa WADDINGTON: *Disability, Employment and the European Community*, London, Blackstone, 1995.

[4] Janet RADCLIFFE RICHARDS: „How Not to End Disability” *San Diego Law Review* 2002/39, 693–713. Lásd még Laura L. ROVNER: „Disability, Equality and Identity” *Alabama Law Review* 2004/55, 1043.

[5] HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Budapest, Osiris, 2003, 85.

[6] Lásd HALMAI-TÓTH (5. j.)

[7] Luis-María Díez-PICAZO – Marie-Claire PONTTHOREAU: *The Constitutional Protection of Social Rights – Some Comparative Remarks*, Florence, European University Institute, 1991, 5.

[8] Vö. Mark TUSHNET: „Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review” *Texas Law Review* 21. oldal

- [9] Cass R. SUNSTEIN: „Against Positive Rights” in András SAJÓ (szerk.): *Western Rights? Post-Communist Application*, The Hague–London–Boston, Kluwer Law International, 1996, 225.
- [10] Lásd DÍEZ-PICAZO–PONTHOREAU (7. j.); Herman SCHWARTZ: „Do Economic and Social Rights Belong in a Constitution” *American University Journal of International Law and Policy* 1995/10, 1233.
- [11] Cass R. SUNSTEIN: „Why Markets Don’t Stop Discrimination” *Social Philosophy and Policy* 1991/8, 22.
- [12] Elliot ARONSON: *A társas lény*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, 235.
- [13] Lásd ARONSON (12. j.).
- [14] Lásd ARONSON (12. j.) 234.
- [15] Alexander SOMEK: „On Supranationality” *European Integration Online Papers (EIoP)* 2001/3.
- [16] ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi etika*, ford. SZABÓ Miklós, Budapest, Európa, 1997, V.3 1131a – 1131b; ARISZTOTELÉSZ: *Politika*, ford. SZABÓ Miklós, Budapest, Gondolat, 1994, III. 9.
- [17] Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 1. cikke szerint: „Minden emberi lény[nek] egyenlő méltósága és joga van.” Ez a gondolat köszön vissza Sólyom László a halálbüntetésről hozott alkotmánybírósági határozathoz fűzött kisebbségi véleményében: „A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. [...] Nincs az életre méltóbb és méltatlanabb. Az egyenlő méltóság miatt egyaránt érinthetetlen a nyomorék és az erkölcsi szörnyeteg bűnöző élete és méltósága is. Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből és miért annyit.” 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 80. a halálbüntetés alkotmányellenességéről, Sólyom László párhuzamos véleménye, 3. pont.
- [18] Például az értelmi fogyatékoság vezethet a cselekvőképtelenség kizárásához vagy korlátozásához, és számos jogi kérdést merülhet fel a szerződésképességtől a magánélet védelméig, ám a testi fogyatékoság ilyen jogi dilemmákat nem vet fel.
- [19] Cass R. SUNSTEIN: „The Anticaste Principle” *Michigan Law Review* 1994/92, 2410–2411.
- [20] „Convention on the Rights of Disabilities”, effective 3 May, 2008. Kihirdette: *A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi törvény XCII törvény*.
- [21] A csatlakozás jogalapja az Európai Unióról szóló Szerződés 19. cikke, amely a diszkrimináció elleni fellépésre ad felhatalmazást, valamint a belső piac megteremtése és működése érdekében a nemzeti joganyagok közelítését engedélyező 114. cikk. A csatlakozás a Tanács 2009. november 26-i 2010/48/EK határozatával történt meg.
- [22] Lásd *Convention on the Rights of Disabilities*.
- [23] Lásd *Convention on the Rights of Disabilities*.
- [24] Lásd *Convention on the Rights of Disabilities*, valamint MIKOLA Orsolya Irén: *A fogyatékosággal élő személyek jogvédelme a fogyatékosjogi ENSZ-egyezményben*, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2017 és Munkaközösség: *Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok, a Magyar Civil Caucus párhuzamos jelentése az ENSZ egyezményről*, Budapest, SINOSZ–MDAC–FESZT, 2010.
- [25] *The European Convention on Human Rights*, entered into force on 3 September, 1953, Kihirdette: *Az Emberi Jogok Európai Egyezményéről és több kiegészítő jegyzőkönyvéről szóló 1993. XXXI. törvény*.
- [26] Lásd *The European Convention on Human Rights* (25. j.).
- [27] Lásd *The European Convention on Human Rights* (25. j.).

[28] Kiss Alajos v. Hungary, Judgment of 20 May 2010, no. 38832/06.

[29] Lásd Kiss Alajos v. Hungary ügyet (28. j.).

[30] Az Alaptörvény összhangba hozta a magyar jogrendet a Kiss Alajos ítélettel. A XXIII. cikk (6) bekezdés szerint „Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.” A rendelkezés alapján a mentális problémákkal küzdő, illetve elítélt személyek csak egyedi mérlegelést követő bírói döntés alapján zárhatók ki a választásokon való részvételből.

[31] Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ).

[32] Lásd EUSZ (31. j.).

[33] Lásd EUSZ (31. j.).

[34] Az Európai Unió Alapjogi Chartája.

[35] Lásd Az Európai Unió Alapjogi Chartája (34. j.).

[36] Az antidiszkriminációs rendelkezés az immár hatálytalan EK Szerződés 13. cikkéből, valamint az Európai Emberi Jogi Egyezmény 14. cikkéből és a genetikai örökség tekintetében az emberi jogokról és a biomedicináról szóló egyezmény 11. cikkéből merít. A hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló 21. cikk (1) bekezdése ugyanakkor sokkal több esetet nevesít, mint az Európai Emberi Jogi Egyezmény 14. cikke, a Római Szerződés 13. cikke vagy a jelenleg hatályos, az Európai Unióról szóló Szerződés 19. cikke. Utóbbi arra jogosítja fel a Tanácsot, hogy az uniós jog egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és az Unióra átruházott hatáskörök határain belül az uniós jogalkotó megállapíthasson a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdéséhez szükséges intézkedéseket, míg a Charta 21. cikke a feltételes módot elhagyva tiltja a diszkriminációt.

[37] Az e cikkben foglalt alapelv az Európai Szociális Charta 15. cikkére és a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi charta 26. pontjára támaszkodik. Lásd (35. j.).

[38] Vö. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Irányelve a termékekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférés követelményeire vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről, COM/2015/0615 final/2 - 2015/0278 (COD),

[39] Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson ítélet, C-617/10, C:2013:105.

[40] Lásd Az Európai Unió Alapjogi Chartája.

[41] Vö. Európai Unióról szóló Szerződés, 6. cikk (3) bekezdése: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.”

[42] A Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, 2000. november 27, HL L 303, 2000.12.2, 16.

[43] Richard WHITTLE: „The Framework Directive for equal treatment in employment and occupation: an analysis from a disability rights perspective” *European Law Review* 2002/27, 303–326.

[44] A Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, 2000. november 27. OJ L 303, 2.12.2000, 16–22, 3. cikk (1) bekezdés.

[45] A Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, 2000. június 29. OJ L 180, 19.7.2000, 22–26.

[46] Gravier kontra Ville de Liège ítélet, C-293/83, C:1985:69.

[47] Dagmar SCHIEK: „A new framework on equal treatment of persons in EC law” *European Law Journal* 2002/8, 308–309.

[48] Catherine BARNARD: „The Changing Scope of the Fundamental Principle of Equality?” *McGill Law Review* 2001/46, 957.

[49] A védett és félig védett munkahelyek pontos fogalommeghatározása is hiányzik. A védett munkahelyek két típusát különböztetjük meg: az első azon személyeket foglalkoztatja, akik a nyílt piacra nem tudnak munkavállalóként kilépni, míg az átmeneti védett munkahelyeken történő foglalkoztatás egyik célja a hagyományos foglalkoztatásra való felkészítés. Jacqueline MALLENDER–Quentin LIGER – Rory TIERNEY – Daniel BERESFORD – James EAGER – Stefan SPECKESSER – Vahé NAFILYAN: *Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments*, Brussels, European Parliament, 2015, 11, 31.

[50] MALLENDER–LIGER–TIERNEY–BERESFORD–EAGER–SPECKESSE–NAFILYAN (49. j.).

[51] I. Bettray kontra Staatssecretaris van Justitie ítélet, C-344/87, C:1989:226.

[52] Foglalkoztatási Keretirányelv 2. cikk.

[53] Lásd Foglalkoztatási Keretirányelv 2. cikk 2. bekezdés a) pont.

[54] Lásd ARISZTOTELÉSZ (16. j.).

[55] Elisabeth J. P. Dekker kontra Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus ítélet, C-177/88, C:1990:383; Gillespie és társai kontra Northern Health and Social Services Boards, Department of Health and Social Services, Eastern Health and Social Services Board és Southern Health and Social Services Board ítélet, C-342/93, C:1996:46; Silke-Karin Mahlborg kontra Land Mecklenburg-Vorpommern ítélet, C-207/98, C:2000:64; North Western Health Board kontra Margaret McKenna ítélet, C-191/03, C:2005:513.

[56] Lásd Foglalkoztatási Keretirányelv 2.cikk 2. bekezdés b) pont.

[57] Lásd Foglalkoztatási Keretirányelv 2. cikk 3. bekezdés.

[58] Lásd Foglalkoztatási Keretirányelv 5. cikk.

[59] Lásd Foglalkoztatási Keretirányelv 5. cikk.

[60] Lásd Foglalkoztatási Keretirányelv preambulum, 21. bekezdés.

[61] Lásd Foglalkoztatási Keretirányelv 5. cikk.

[62] Lásd Foglalkoztatási Keretirányelv preambulum, 17. bekezdés.

[63] EU Network of Independent Experts on Disability Discrimination, Baseline Study on Disability Discrimination Law in the EU Member States, 2004. november 11.

[64] Lásd Foglalkoztatási Keretirányelv 5. cikk.

[65] Lásd Foglalkoztatási Keretirányelv 4. cikk 1. bekezdés.

[66] Lásd Foglalkoztatási Keretirányelv 2. cikk 2. bekezdés b) pont.

[67] Lásd például Marschall kontra Land Nordrhein-Westfalen ítélet, C-409/95, C:1997:533; Georg Badeck és társai ítélet, C-158/97, C:2000:163; Katarina Abrahamsson és Leif Anderson kontra Elisabet Fogelqvist ítélet, C-407/98, C:2000:367; H. Lommers kontra Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ítélet, C-476/99, C:2002:183.

[68] Lisa WADINGTON – Mark BELL: „More equal than others: Distinguishing European Union Equality Directives” *Common Market Law Review* 2001/38, 598.

[69] Lásd A Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, 2000. november 27. OJ L 303, 2.12.2000, 16–22, 3. cikk

(1) bekezdés.

[70] Lásd Foglalkoztatási Keretirányelv 9 cikk 2. bekezdés.

[71] Lisa WADDINGTON: *Implementing and Interpreting the Reasonable Accommodation Provision of the Framework Employment Directive: Learning from Experience and Achieving Best Practice*, E.U. Network of Experts on Disability Discrimination, 2004, 62.

[72] Chacón Navas kontra Eurest Colectividades SA. ítélet, C-13/05, C:2006:456.

[73] Lásd Chacón Navas kontra Eurest Colectividades SA. ítélet 43. bekezdés.

[74] HK Danmark, Jette Ring nevében eljárva kontra Dansk almennyttigt Boligselskab ítélet, C-335/11, C:2013:222; HK Danmark, Skouboe Werge nevében eljárva kontra Dansk Arbejdsgiverforening, Pro Display A/S nevében eljárva, C-337/11.

[75] ENSZ Egyezmény 1. cikk.

[76] MIKOLA Orsolya Irén: „A fogyatékossgal élő személyek munkaerőpiaci kiszolgáltatottságáról és a munkáltatók ésszerű alkalmazkodási kötelezettségének hiányáról – az EuB HK Danmark ügyének ismertetése” *De iurisprudencia et iure publico* 2015/1.

[77] Fag og Arbejde (FOA) kontra Kommunernes Landsforening (KL) ítélet, C-354/13, C:2014:2463.

[78] Z. kontra A Government department és The Board of management of a community school ítélet, C-363/12, C:2014:159.

[79] W. Glatzel kontra Freistaat Bayern ítélet, C-356/12, C:2014:350.

[80] S. Coleman kontra Attridge Law és Steve Law ítélet, C-303/06, C:2008:415.

[81] Természetesen egy sor más nemzeti jogszabály is releváns lehet, itt azonban csak a legalapvetőbb dokumentumokat soroljuk fel.

[82] Az 1993. évi XXXI. törvény alapján az Egyezményt, valamint az 1., 2. és 4. jegyzőkönyvet 1992. november 5-étől, míg az 5. jegyzőkönyvet 1992. december 1-jétől, a 7. jegyzőkönyvet pedig 1993. február 1-jétől kell alkalmazni. Az Egyezmény ellenőrzési mechanizmusát átrendező 11. jegyzőkönyvét 1994. május 11-én írták alá, 1995. április 26-án ratifikálták és az 1998. november 1-jétől alkalmazandó Magyarországra nézve. A jegyzőkönyvet az 1998. évi XLII. törvény transzformálta. 2002. május 3-án került sor a halálbüntetés minden körülmények közötti eltörléséről szóló 13. jegyzőkönyv aláírására, mely 2003. november 1-én lépett hatályba. A vonatkozó magyar jogszabály a 2004. évi III. törvény. Az Egyezmény ellenőrzési mechanizmusát átalakító 14. jegyzőkönyvet 2005. április 7-én írták alá és 2005. december 21-én lépett hatályba. A transzformációt a 2005. évi CXXIV. törvény hajtotta végre.

[83] 20/2009. (V. 12.) miniszterelnöki rendelet és 32/2009. (VI. 18.) miniszterelnöki rendelet.

[84] Magyarország Alaptörvénye, 2012. január 1-jén lépett hatályba.

[85] Lásd Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés.

[86] Lásd Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés.

[87] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323.

[88] Az „általánosan elismert szabályokat” közvetlenül az alkotmány (és ugyanígy az Alaptörvény) transzformálja. 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323.

[89] Részletekért lásd BÁRD Petra: „Hungary” in Leonard HAMMER – Frank EMMERT (szerk.): *The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms in Central and Eastern Europe*, Hague, Eleven, 2012, 225–226; 15/2004. (V. 14.) AB határozat, ABH 2004, 269; 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 41; 99/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 844.

[90] Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.).

[91] Az Alaptörvény negyedik módosításának 19. cikke, melyet az Alaptörvény záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontjaként kodifikáltak. Minden valószínűség szerint ez volt a jogalkotó válasza a *22/2012 (V. 11.) határozatra*, ABH 2012, 10., melyben az kifejezetten kimondta, hogy az AB a jövőben is támaszkodhat az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott határozatokban használt érvekre, amennyiben az Alaptörvény valamely rendelkezésének tartalma a korábbi alkotmány rendelkezésével azonos vagy ahhoz hasonló, és az Alaptörvény értelmezésre vonatkozó szabályai lehetővé teszik ezen érvek felhasználását. Vö. *13/2003. (VI. 17.) AB határozat*, ABH 2003, 197. 30–31. pont.

[92] *Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény.*

[93] Lásd Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének f) pontja.

[94] Lásd Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés.

[95] Elvileg a belső jog és nemzetközi jog ütközése úgy is feloldható, hogy az ország felmondja a kérdéses szerződést, szabadulva ezáltal az összhang létrehozásának kötelezettségétől. A releváns normaszövegek értelmezése aszerint alakulhat, hogy a jogalkalmazást körülvevő politikai környezet mit tekint előbbre valónak: a nemzetközi közösséghez, annak normáihoz való hűséget vagy a nemzeti szuverenitás mindennemű korlátozhatatlanságát.

[96] A tagállami alkotmányok nem ronthatják le a közösségi jog szupremáciájának érvényesülését. Lásd különösen a Bíróság 11/70. sz., *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* ügyben hozott ítéletet 1970 EBHT 1125, 3. pont, valamint a bíróság 314/85 sz., *Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost* ügyben hozott ítéletét, 1987 EBHT 4199, 11–16. pont. Igaz, ezt egyes alkotmánybíróságok vitatják. Lásd például BVerfGE 37, 271 – Solange I, 7 BVerfGE 73, 339 – Solange II, BVerfGE 102, 147 – Bananenmarktordnung, BVerfGE 89, 155 – Maastricht, BVerfGE 123, 267 – Lissabon, ÚS 50/04 ze dne 08.03.2006 Cukerné kvóty „Potud, pokud”.

[97] *Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság*, C-402/05, C:2008:461, 291. pont.

[98] *Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal* ítélet, C-399/11, C:2013:107.

[99] Az Alaptörvény és a nemzetközi emberi jog kapcsolatáról részletesen lásd BÁRD Károly – BÁRD Petra: „Összhang vagy kollízió? Hol tart Magyarország 25 évvel az EEJE-hez való csatlakozás után a strasbourgi elvárásoknak való megfelelésben?” *Állam- és Jogtudomány* 2017/4, 58, 10–40.

[100] Részletesen, valamint a fogyatékossgal élő személyek jogaihoz közvetetten kapcsolódó alkotmányos rendelkezésekről lásd HADI Nikolett: *A fogyatékossgal élő személyek alapjogai*, PhD értekezés, Pécs, 2013, 50–59; BORZA Beáta – KOZICZ Ágnes – LÁPOSSY Attila: „A fogyatékossgal élő személyek és csoportok alapjogi helyzetéről” in HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben*, Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2013, 244–259; HADI Nikolett: „A fogyatékossgal élő személyek alapjogai” *Közjogi Szemle* 2012/4, 44–52.

[101] *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény* 8. § g) pont.

[102] Lásd *2003. évi CXXV. törvény* 7. §.

[103] *A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény* (Fot.) 1. §.

[104] Ahogy arra az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 2012-es jelentésében felhívta a figyelmet, a cselekvőképesség teljes korlátozása ellentmond a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény törvény előtti egyenlőségről és a cselekvőképesség gyakorlásáról szóló 12. cikkének. A Bizottság felkérte az államot azonnal intézkedések megtételére, annak érdekében, hogy a helyettes döntéshozatalt felváltsa a támogatott döntéshozatal. Lásd Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session

(17–28 September 2012). Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/HUN/CO/1., 2012, [Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth Session.](#)

[105] SAJÓ András: „Az EU-csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban” *Fundamentum* 2003/2, 14–26; PACZOLAY Péter – HANÁK András – KILÉNYI Géza – KARDOS Gábor – BÁRD Petra – CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: „Az alapjogok és az EU” *Fundamentum* 2003/2, 63–86.

[106] Janet CORMACK – Mark BELL: *Developing Anti-Discrimination Law in Europe: The 25 EU Member States compared*, Brussels, Migration Policy Group, 2005.